Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6282**
14. Wahlperiode 15. 06. 2001

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1998/1999
– Drucksachen 14/4002 und 14/4003 (neu) –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 14. Juni 2001 gemäß § 44 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

I. Auftrag der Monopolkommission und kartellrechtliche Schwerpunkte des XIII. Hauptgutachtens

1. Die Monopolkommission hat nach § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) den Auftrag, alle zwei Jahre den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration sowie die Praxis der Fusionskontrolle und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu begutachten und zu aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung zu nehmen: Die Bundesregierung hat das XIII. Hauptgutachten der Monopolkommission vom 30. Juli 2000 dem Deutschen Bundestag (Drucksachen 14/4002 und 14/4003) und dem Bundesrat (Drucksache 502/00 nebst Anlagenband) unverzüglich zugeleitet; sie legt nunmehr ihre Stellungnahme dazu vor.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat am 14. Dezember 2000 die betroffenen Wirtschaftsverbände sowie Arbeitgeber und Gewerkschaften angehört und ihre Stellungnahmen zum XIII. Hauptgutachten eingeholt. Schwerpunkte der Anhörung waren der Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Verbindung mit der von der Monopolkommission geübten Kritik an der Aussagekraft der amtlichen Wirtschaftsstatistik, Probleme der Marktöffnung im Bereich der Netzindustrien, wie Telekommunikation, Post, Energie und Internet sowie medienpolitische Fragen, insbesondere zur Buchpreisbindung und zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

2. Die Monopolkommission erneuert nochmals ihre bereits in den vergangenen Hauptgutachten geäußerte Kritik an der Eignung der amtlichen Statistiken als Datengrundlage für eine aussagekräftige Konzentrationsmessung. Sie verzichtet daher erstmalig darauf, die Ergebnisse der amtlichen Statistik für die Konzentrationsentwicklung nach Unternehmen und Anbietern in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen eingehender zu bewerten.

Mit der zwischenzeitlich erfolgten Änderung des § 47 GWB ist die Rechtsgrundlage dafür geschaffen worden, statistik-intern vorhandene Unternehmensdaten aus Wirtschaftsstatistiken und dem Statistikregister mit externen, aus allgemein zugänglichen Quellen stammenden Daten über Unternehmensgruppen zu verbinden. Die Neufassung von § 47 GWB ermöglicht eine aussagekräftige Datenbasis ohne zusätzliche neue Bürokratie. Damit ist dem Anliegen der Monopolkommission weitestgehend entsprochen worden. Entscheidend ist nunmehr die praktische Umsetzung dieser neuen Regelungen durch das Statistische Bundesamt und die Monopolkommission.

3. Schwerpunkt des Hauptgutachtens bildet die Analyse der Marktöffnung in Märkten mit Netzstrukturen. Die Monopolkommission würdigt die Erfolge der Liberalisierung, insbesondere mit Blick auf die zum Teil erheblich gesunkenen Verbraucherpreise im Bereich der Telekommunikations- und Energiemärkte. Gleichzeitig verweist sie auf die nach wie vor bestehende Marktmacht ehemaliger Monopolisten und fordert eine konsequente Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen durch die Wettbewerbsbehörden.

Die Bundesregierung stimmt mit dieser Bewertung überein. Die Marktöffnung ehemals monopolistisch strukturierter Wirtschaftsbereiche macht die positiven Wirkungen einer auf Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftspolitik für die Bürger unmittelbar und deutlich sichtbar. Die Politik der Marktöffnung ist jedoch noch nicht vollendet. Gerade in den Bereichen Telekommunikation und Energie, wo die „Netzstrukturen“ besonders ausgeprägt sind, bedürfen Öffnung und Offenhaltung der Märkte besonderer Wachsamkeit durch die Regulierungs- und Kartellbehörden. Dabei ist genau zu prüfen, auf welchen relevanten Märkten nach wie vor Marktbeherrschung durch die ehemaligen Monopolisten vorliegt.

4. In ihren medienpolitischen Ausführungen widmet die Monopolkommission ein eigenes Kapitel der Buchpreisbindung. Sie kommt in ihrer wettbewerbspolitischen Analyse zu dem Schluss, dass die Buchpreisbindung zu nachteiligen Einschränkungen des Wettbewerbs führe, die nicht durch kulturpolitische Vorteile aufgewogen würden.

Die Bundesregierung tritt dieser Auffassung entschieden entgegen. Die Buchpreisbindung führt nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht zu negativen Marktergebnissen, insbesondere nicht mit Blick auf die Verbraucherpreise für Bücher. Andererseits ist die Buchpreisbindung kulturpolitisch gerechtfertigt, denn sie fördert die Titelvielfalt und die flächendeckende Versorgung mit dem Kulturgut Buch. Die Bundesregierung wird auch in Zukunft an diesem Ziel festhalten.

5. Die Monopolkommission untersucht schließlich die weltweite Zunahme von Megafusionen. Sie analysiert die Gründe für die anhaltende Fusionswelle und stellt die volks- und betriebswirtschaftlichen Chancen und Risiken derartiger Zusammenschlüsse dar. In wettbewerbspolitischer Hinsicht hält sie das geltende fusionskontrollrechtliche Instrumentarium für ausreichend, die von Megafusionen ausgehenden Gefahren für den Wettbewerb abzuwehren.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Entscheidendes Kriterium für die Fusionskontrolle ist sowohl im deutschen wie europäischen Wettbewerbsrecht die Entstehung oder Verstärkung einer Marktbeherrschung durch die neue Einheit infolge des Zusammenschlusses. Die Fusionskontrolle hat sich bewährt, das vorhandene rechtliche Instrumentarium ist auch für die Prüfung von Megafusionen geeignet. Nach Auffassung der Bundesregierung wird damit auch – wie bisher – den gesellschaftspolitischen Zielen der Fusionskontrolle mit entsprochen. Gleichzeitig sollte der Aufbau internationaler Wettbewerbsregeln vorangetrieben werden.

II. Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen (Telekommunikation, Post, Energie, Internet) (Einleitung des Gutachtens)

A. Vorbemerkung

6. Die Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen bildet den Schwerpunkt der Untersuchung der Monopolkommission. Dabei konzentriert sich die Monopolkommission auf die Märkte, die erst in der Anfangsphase der Marktöffnung stehen, wie die Telekommunikationsmärkte unter Einschluss des Mobilfunks sowie die Post- und Energiemärkte. Zur Marktentwicklung auf den Telekommunikations- und Postmärkten hat die Monopolkommission bereits im Dezember 1999 erstmalig Sondergutachten nach § 81 Abs. 3 TKG, § 44 PostG vorgelegt, zu denen die Bundesregierung im August 2000 Stellung genommen hat. Neben diesen, erst jüngst liberalisierten Wirtschaftszweigen untersucht die Monopolkommission die Marktentwicklung im Internet, der grundlegenden Netzstruktur der New Economy.

B. Wettbewerb und Regulierung auf Telekommunikationsmärkten

7. Die Monopolkommission bewertet die Wettbewerbsentwicklung und die Regulierung der Telekommunikationsmärkte grundsätzlich positiv (Tz. 12 ff.). Die Bundesregierung sieht hierin eine Bestätigung ihrer Politik. Die überaus erfreuliche Marktentwicklung in der Telekommunikation wäre ohne eine sektorspezifische, wettbewerbsorientierte Regulierung nicht denkbar gewesen. Sie hat sich im Zusammenspiel mit einer konsequenten Marktöffnungspolitik als Instrument insbesondere der Gestaltung des Übergangs vom Monopol zum Wettbewerb in Deutschland bisher grundsätzlich bewährt.

Eine übereilte Änderung des nationalen Regulierungsrahmens ist daher nicht angezeigt, zumal auf einzelnen Märkten durch die zunehmende Wettbewerbsintensität existierende marktbeherrschende Positionen sukzessive abgebaut werden und demzufolge in wichtigen Teilbereichen der Telekommunikation – wie im TKG bereits angelegt – mit einer Reduzierung der Regulierungsintensität zu rechnen ist. Hierin stimmt die Bundesregierung mit der Monopolkommission überein. Eine Novellierung der Kernbereiche des TKG erscheint nicht zuletzt auch im Hinblick auf die derzeit stattfindende Diskussion auf europäischer Ebene zur Neuordnung des Rechtsrahmens für den Telekommunikationssektor vor 2002/2003 nicht sinnvoll.

8. Die Bundesregierung teilt auch die Einschätzung, dass die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für Ortsgespräche und Teilnehmernetzanschlüsse, vor allem angesichts des hohen Marktanteils der Deutschen Telekom von ca. 97 Prozent, bisher gering ist (Tz. 13). Sie ist allerdings der Auffassung, dass die alternativen Anschlusstechnologien (wireless local loop, xDSL, Breitbandkabel und mit Abstrichen auch der Mobilfunk) im Zusammenspiel mit der gestiegenen Nachfrage nach breitbandigeren Netzzugängen sowie der Möglichkeit des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom das Potenzial für eine Wettbewerbsintensivierung in sich tragen.

Dies gilt in besonderem Maße für das Breitbandkabelnetz. Bereits heute sind an dieses Netz mehr als 20 Millionen Haushalte angeschlossen. Nach einer technischen Aufrüstung könnte das Netz nicht nur als optimales breitbandiges Zugangsnetz für das Internet dienen, sondern auch als wettbewerbliche Alternative zum Ortsnetz der Deutschen Telekom. Ob und wann das Breitbandkabelnetz als alternative Anschlusstechnologie zu betrachten ist, hängt davon ab, wie schnell und zu welchen Bedingungen die Deutsche Telekom weitere große Teile ihres Kabelnetzes veräußert, aber auch davon, welche Dienste durch die neuen Eigentümer tatsächlich angeboten werden.

Auch der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung trägt bei zunehmender Nachfrage nach breitbandigen Zugangsdiensten, verbunden mit stärkerer Vermarktung von ISDN- und ADSL-Anschlüssen, dazu bei, den Wettbewerb zu beleben. Die bisherige Marktentwicklung sowie die Entwicklungen in früher geöffneten Märkten zeigen allerdings, dass Marktanteilsverschiebungen nicht mit der im Ferngesprächsbereich zu beobachtenden Geschwindigkeit zu erwarten sind.

Trotz dieser technischen Entwicklungsmöglichkeiten sind nach Auffassung der Bundesregierung weiterhin Regulierungsmaßnahmen erforderlich, um zu einer deutlichen Belebung des Wettbewerbs im Ortsnetz zu kommen. Im Rechtsstreit zwischen der Deutschen Telekom AG und der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) über den Zugang der Wettbewerber zu den Teilnehmeranschlussleitungen im Ortsnetz hat das Bundesverwaltungsgericht im April 2001 entschieden, dass die Telekom AG den Wettbewerbern einen direkten Zugang zu den Teilnehmeranschlüssen im Ortsnetz ohne Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Wettbewerber gewähren muss. Das Gericht bestätigte damit die Anordnung der Regulierungsbehörde. Die Bundesregierung begrüßt diese Entscheidung als einen wichtigen Schritt, den Wettbewerb im Ortsnetz voranzutreiben.

9. Der Markt für Fern- und Auslandsgespräche ist verglichen mit dem Ortsnetz durch eine deutlich höhere – weitgehend regulierungsbedingte – Wettbewerbsintensität gekennzeichnet (Tz. 14, 15). Dieser Einschätzung stimmt die Bundesregierung zu. Anders als die Monopolkommission sieht sie jedoch Hinweise dafür, dass auf bestimmten Märkten möglicherweise keine beherrschende Stellung mehr vorliegt. Hierfür sprechen die hohe Wettbewerberdichte und die teilweise zu beobachtende erhebliche Unterbietung von Gesprächspreisen der Deutschen Telekom durch Wettbewerber etwa auf verschiedenen Auslandsmärkten.

Konkrete Märkte, die aufgrund des Wegfalls der marktbeherrschenden Stellung aus der Regulierung herausfallen, sind von der Regulierungsbehörde in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt zu ermitteln. Für diese Märkte sieht das TKG, das Regulierungsmaßnahmen in der Regel an das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung knüpft,

automatisch den Abbau von Regulierung vor. Mit Blick auf die Zielsetzungen des TKG ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass Unternehmen, die aufgrund der Wettbewerbsentwicklung auf bestimmten Märkten ihre marktbeherrschende Stellung verlieren, ohne unnötige Zeitverzögerung von der Entgeltregulierung befreit werden.

10. Die Monopolkommission sieht gegenwärtig keinen Handlungsbedarf für Veränderungen bei der Entgeltregulierung. Der erreichte Wettbewerb sei insgesamt nicht strukturell gesichert und bislang fast ausschließlich regulierungsbedingt. Sie hält einen Abbau der Exante-Entgeltregulierung sowohl auf den Vorleistungs- als auch auf den Endkundenmärkten der Festnetztelefonie für noch nicht angebracht (Tz. 16).

Die Bundesregierung teilt im Grundsatz die Auffassung der Monopolkommission. Eine Ex-ante-Regulierung der Vorleistungsmärkte ist so lange geboten, wie alternative Carrier (Netzbetreiber) zwingend auf die Netzinfrastrukturen und andere wesentliche Leistungen der Deutschen Telekom angewiesen sind. Das TKG sieht im Bereich der Zusammenschaltungsregulierung allerdings vor, dass auch nicht marktbeherrschende Unternehmen zur Zusammenschaltung verpflichtet werden können. Die Bundesregierung hält diese Regelung für zu weitgehend und wird sich – unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben – dafür einsetzen, dass eine Verpflichtung zur Zusammenschaltung – und damit auch die Möglichkeit der Regulierungsbehörde, im Streitfall Entgelte für Zusammenschaltungsleistungen anzuordnen – auf mittlere Sicht nur noch für marktbeherrschende Unternehmen bestehen soll, um eine zu hohe Regulierungsintensität zu vermeiden. Eine entsprechende Änderung des TKG ist in diesem Fall notwendig.

Allerdings bleiben auch weiterhin besondere Regelungen für Teilnehmernetzbetreiber (Festnetz und Mobilfunk) erforderlich – gerade auch vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion. Insbesondere die Terminierung von Gesprächen in Teilnehmernetze bzw. die Zuführung von Gesprächen aus Teilnehmernetzen weisen in der Regel Engpass-Charakter auf (vgl. dazu die übereinstimmende Einschätzung der Monopolkommission in Tz. 41). Sofern diese Bereiche nicht besonders reguliert würden, bestünde die Gefahr, dass monopolistische Preissetzungsspielräume hinsichtlich der Terminierungsentgelte ausgenutzt würden. Gleichlautend hat sich die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Kommunikationsbericht 1999 geäußert.

Die Monopolkommission hat den Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Eckpunktepapier von April 2000 zur Katalogisierung der Leistungen, die nach § 33 TKG als wesentlich einzustufen sind, kritisiert. Die Frage, welche Leistungen aufgrund ihrer Wesentlichkeit reguliert werden sollten, müsse offen gehalten werden, da eine abschließende Festlegung dem dominierenden Infrastrukturanbieter zu viele Missbrauchsmöglichkeiten eröffne.

Bereits nach Auswertung der zu den Eckpunkten eingegangenen Stellungnahmen hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgeschlagen, eine Katalogisierung lediglich derjenigen Leistungen vorzunehmen, die die RegTP bereits als wesentlich oder nicht wesentlich eingestuft hat. Entsprechende Entscheidungen können gemäß den Vorschriften des TKG nur als Einzelfallentscheidungen der Beschlusskammern ergehen, abstrakte Vorgaben entfalten in diesem Bereich keine Bindungswirkung. Demgemäß kann die Katalogisierung dieser Leistungen – in Übereinstimmung mit der von der Monopolkommission geäußerten Kritik – nicht abschließend sein, sondern nur einen aktuellen Stand wiedergeben. Diese Katalogisierung sollte von der RegTP jedoch in geeigneter Weise veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert werden.

11. Die Bundesregierung ist – weitergehend als die Monopolkommission (Tz. 17, 18) – der Auffassung, dass die Ex-ante-Regulierung der Endkundenpreise, zumindest hinsichtlich der Geschäftskunden, mittelfristig entfallen kann. Dies wird nicht zuletzt durch ausländische Beispiele, insbesondere in Großbritannien, bestätigt. Die britische Regulierungsbehörde OFTEL hat sechs Jahre nach vollständiger Marktöffnung die business-Tarife für große und mittlere Geschäftskunden aus der Regulierung herausgenommen. Mittlerweile nutzen laut OFTEL nur noch 25 Prozent der Großunternehmen ausschließlich den ehemaligen Monopolisten, während es bei kleineren Unternehmen noch gut sechzig Prozent sind. OFTEL hat zwei Initiativen (large business user panel, small business task force) eingerichtet, um beiden Kundengruppen zu helfen, die Vorteile des Wettbewerbs in vollem Umfang auszuschöpfen. Die britische Erfahrung zeigt, dass sich durchaus praktikable Abgrenzungen für das Geschäftskundensegment finden lassen. Über konkrete Abgrenzungen sollte rechtzeitig die Diskussion mit den Marktteilnehmern geführt werden.

Ein Wegfall der Ex-ante-Regulierung für Geschäftskundentarife würde im Übrigen nicht den Wegfall der sektorspezifischen Regulierung bedeuten. Die Auffassung der Monopolkommission, mit Wegfall der Ex-ante-Regulierung werde unmittelbar das allgemeine Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Denn in diesem Fall müsste die Ex-post-Regulierung, die sich bislang auf die Prüfung von Behinderungspraktiken und Diskriminierung beschränkt, um den Aspekt des Preishöhenmissbrauchs ergänzt werden. Die Bundesregierung hält – ebenso wie die Monopolkommission – das Instrument der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht für die gegenwärtigen Aufgaben der Preishöhenkontrolle in der Praxis für problematisch. Sie plädiert daher für die Beibehaltung einer sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht, die sich im Telekommunikationsbereich bereits verschiedentlich bewährt hat.

Der Vorteil des sektorspezifischen Ansatzes gegenüber dem kartellrechtlichen liegt in der unmittelbaren Wirkung von Entscheidungen der Regulierungsbehörde. Nach § 80 TKG haben Klagen gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde keine aufschiebende Wirkung. Im Übrigen ist nach der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung ein marktbeherrschendes Unternehmen bereits heu-

te verpflichtet, seine Tarife einen Monat vor Inkrafttreten zu veröffentlichen. Dies gäbe der RegTP – auch bei Wegfall einer formalisierten Ex-ante-Preisprüfung – vorab die Gelegenheit einer kursorischen Prüfung des Entgelts. Bei dem begründeten Verdacht einer missbräuchlichen Preissetzung wäre die RegTP deshalb auch künftig in der Lage, unverzüglich einzuschreiten.

12. Die Monopolkommission setzt sich ausführlich mit dem teilweise gegen die Regulierung der Endkundenentgelte vorgetragenen Argument auseinander, diese Märkte seien bestreitbar im Sinne der Contestable-Market-Theorie. Nach diesem Konzept sind Preisdumpingstrategien irrational, denn nach erfolgter Verdrängung der aktuellen Wettbewerber werden die Preissetzungsspielräume des Marktbeherrschers wirksam durch potenziellen Wettbewerb kontrolliert (Tz. 19–24).

Die Bundesregierung teilt die Skepsis der Monopolkommission gegenüber diesen Überlegungen. Obwohl die Gefahr eines Preishöhenmissbrauchs in weiten Teilen der Märkte für Auslands- und Ferngespräche aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität kaum noch von Bedeutung ist; kann auch aus Sicht der Bundesregierung in diesem Bereich noch nicht vom Vorliegen bestreitbarer Märkte gesprochen werden. Die – insbesondere von dem ehemaligen Monopolisten – hiergegen vorgetragenen Ausführungen sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht voll überzeugend. In der Literatur wurde verschiedentlich aufgezeigt, dass scheinbar geringfügige Abweichungen vom theoretischen Prämissensystem in der Praxis zu Ergebnissen führen können, die mit denen des Idealmodells nur noch wenig gemein haben.

Insoweit kann der Umstand, dass für den Telekommunikationsbereich die Verletzung einiger der zentralen Annahmen der Theorie der bestreitbaren Märkte (z. B. keine sunk costs, das etablierte Unternehmen kann nur mit Zeitverzögerung auf Marktzutritte reagieren) zu konstatieren ist, nicht außer Acht gelassen werden. Wären, wie verschiedentlich in der Literatur unterstellt, alle Fern- und Auslandsmärkte bestreitbar, so wären die in der Praxis beobachtbaren teils beachtlichen Unterschiede zwischen den Preisen des ehemaligen Monopolisten und denen der neuen Wettbewerber zwei Jahre nach der vollständigen Marktöffnung nicht mehr denkbar. Dies schließt nach Auffassung der Bundesregierung nicht aus, dass auf einzelnen Endkundenmärkten, etwa im Bereich des Auslandstelefonverkehrs, heute schon keine marktbeherrschenden Stellungen mehr vorliegen.

13. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission insofern zu, als auch sie gegenwärtig keine Möglichkeit sieht, die sektorspezifische Regulierung, insbesondere Entgeltregulierung, auszusetzen (Tz. 25). Im Rahmen der Regulierungspraxis ist allerdings darauf zu achten, dass unternehmerische Handlungsspielräume nicht mehr als erforderlich eingeschränkt werden. Rechtliche Basis hierfür ist die im TKG vorgesehene Regelung, dass mit Wegfall der marktbeherrschenden Stellung die Regulierung entfällt. Zu diesem Zweck müssen die Märkte in sachlicher und räumlicher Hinsicht adäquat abgegrenzt werden Sofern sich mittelfristig ein Bedarf zum Abbau der Ex-ante-Regulierung ergeben sollte, ist nach wie vor eine sektorspezifische Ex-post-Regulierung aufrecht zu erhalten, um Missbrauchspotenziale einzugrenzen (vgl. oben Ziff. 11).

14. Marktöffnung und sektorspezifische Regulierung haben in kurzer Zeit zu massiven Preissenkungen, stark wachsenden Märkten und einer Vielzahl neuer Anbieter geführt. Darauf hat die Bundesregierung wiederholt hingewiesen. Allerdings ist der Wettbewerb noch nicht selbsttragend, sondern regulierungsbedingt. Insoweit kommt der Regulierungspraxis und seiner Analyse eine große Bedeutung zu (Tz. 26–34).

Insbesondere die Entscheidung der RegTP zu den Entgelten für Zusammenschaltungsleistungen, die zu einer wesentlichen Absenkung der Zusammenschaltungsentgelte geführt hat, war ein wichtiger Schritt für die Weiterentwicklung des Preiswettbewerbs auf dem Ferngesprächsmarkt. Dies stellt auch die Monopolkommission fest. Es ist davon auszugehen, dass mit neu festzulegenden Zusammenschaltungsentgelten die Voraussetzung für dauerhaft günstige Gesprächstarife geschaffen wird.

Darüber hinaus stimmt die Bundesregierung mit der Monopolkommission überein, dass die Art und Weise, wie das Inkassoverfahren künftig ausgestaltet sein wird, hohe Bedeutung hat, ob Anbieter von Call-by-call-Gesprächen weiter eine erhebliche Rolle im Wettbewerb spielen können. Für den Zeitraum ab 1. März 2001 hat die zuständige Beschlusskammer am 28. Januar 2001 einen Schlichtungsvorschlag vorgelegt, der sowohl seitens der Deutschen Telekom als auch der Wettbewerber Mitte März angenommen wurde. Damit ist die Zukunft des offenen Call-by-call in Deutschland gesichert.

15. Das Paket der europäischen Regelungswerke (Review 99) wird die nächsten Jahre der nationalen Telekommunikationspolitik und Gesetzgebung entscheidend prägen. Mit der EU-Kommission ist sich die Bundesregierung einig, dass weitere Schritte der Harmonisierung und zur Schaffung eines gemeinsamen Telekommunikationsbinnenmarktes wichtige Zielsetzungen des Reviews darstellen.

Zu Recht fordert die Monopolkommission, die anstehende Überarbeitung des gesamten europäischen Rechtsrahmens im Telekommunikationsbereich sollte zu einer stärkeren Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts und einer allmählichen Rückführung der sektorspezifischen Regulierung fuhren (Tz. 35–37). Das europäische Regulierungsumfeld darf dabei nicht einseitig auf eine bestimmte, derzeit bereits vorliegende Telekommunikationstechnologie beschränkt werden; hierüber besteht Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. Darüber hinaus ist es nach Auffassung der Bundesregierung unabdingbar, neue administrative Belastungen zu vermeiden.

Mit der Verordnung über den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, die zum 31. Dezember 2000 wirksam geworden ist, wird der europaweite Wettbewerb

im Ortsnetz weiter gestärkt. Die Verordnung sieht nicht nur einen Anspruch auf die vollständige Entbündelung vor, sondern auch einen Anspruch auf die gemeinsame Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung. Aus Sicht der Bundesregierung ist die europaweite Gewährung des entbündelten Zugangs zu begrüßen. Deutschland kann sich hier zu Recht als Vorreiter im europäischen Umfeld betrachten, denn im TKG sind bereits wichtige Elemente der Verordnung realisiert: Der marktbeherrschende Netzbetreiber ist verpflichtet, Wettbewerbern den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren. Weiterhin besteht das Recht des Wettbewerbers auf Ankauf von Übertragungskapazitäten. Es liegt im deutschen Interesse, wenn andere Staaten hier nachziehen.

16. Die rechtzeitige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten ist für die Schaffung eines einheitlichen Telekommunikationsmarktes äußerst wichtig; das stellt auch die Monopolkommission fest (Tz. 38, 39). Obwohl das Rahmenwerk in Deutschland – wie auch der 6. Umsetzungsbericht weitgehend bestätigt – in allen wesentlichen Regelungen umgesetzt wurde, verfolgt die EU-Kommission zurzeit mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland, in denen sie aus einer überwiegend formaljuristischen Perspektive Änderungen am deutschen Regelwerk bzw. in der praktischen Anwendung fordert. Die Bundesregierung hat in Gesprächen mit der EU-Kommission zum Ausdruck gebracht, dass nach ihrer Auffassung bei diesen Verfahren der tatsächlichen Marktentwicklung in Deutschland zu wenig Beachtung geschenkt wird.

C. Insbesondere Mobilfunk

17. Die Ausführungen der Monopolkommission zum Mobilfunk (Tz. 40–52) werden von der Bundesregierung mit einigen Einschränkungen geteilt.

Die Frage, ob Rufnummernportabilität im Mobilfunk früher als zum 1. Februar 2002 möglich sein sollte, wertet die Bundesregierung differenzierter als die Monopolkommission. Die Frist erscheint aus Gründen der Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen angemessen. Ein früherer Zeitraum könnte außerdem zu technischen Problemen führen.

Hinsichtlich der Terminierungsleistungen in Mobilfunknetze ist der Monopolkommission in ihrer Einschätzung zuzustimmen, dass diese Leistungen keiner unmittelbaren Kontrolle durch den Wettbewerb unterliegen und insofern im Missbrauchsfall besonders reguliert werden sollten. Die Monopolkommission betrachtet jeden Teilnehmernetzbetreiber quasi ex definitione als einen Monopolisten in den Märkten für die seine Kunden betreffenden Terminierungsleistungen, da der Anrufer, der einen bestimmten Partner erreichen möchte, auf den jeweiligen Netzbetreiber angewiesen sei, bei dem eben dieser Partner seinen Anschluss habe. Dies entspricht auch der Auffassung der Bundesregierung. Für Teilnehmernetzbetreiber – sowohl von Fest- als auch von Mobilfunknetzen –, sind gerade auch vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion besondere Regelungen erforderlich. Insbesondere die Terminierung von Gesprächen in Teilnehmernetze, aber auch die Zuführung von Gesprächen aus Teilnehmernetzen weist in der Regel Engpass-Charakter auf (vgl. oben Ziffer 10).

Die Monopolkommission befürwortet die Entscheidung der Regulierungsbehörde, dass die UMTS-Lizenzen (UMTS: Universal Mobile Telecommunication System) versteigert und nicht etwa ausgeschrieben werden sollen. Durch die breitbandigen Kanäle ermöglicht UMTS u. a. den ortsunabhängigen Zugang zum Internet. Die inzwischen (im August 2000) erfolgte Versteigerung der 6 UMTS-Lizenzen, für die knapp 100 Mrd. DM gezahlt wurden, zeigt, dass es richtig war, nach dem im TKG vorgesehenen Regelverfahren vorzugehen. Die erzielten Erlöse spiegeln die Wachstums- und Gewinnerwartungen der Unternehmen wider, zeigen, welches Potenzial im breitbandigen Mobilfunkmarkt erwartet wird und sind nicht zuletzt Ausdruck einer positiven Beurteilung der deutschen Telekommunikations- und Regulierungspolitik.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die weitere Entwicklung der Telekommunikation von der steigenden Nachfrage nach breitbandigen und insbesondere mobilen Diensten getragen wird und mit der Versteigerung der UMTS-Lizenzen mittelfristig der Ortsnetzwettbewerb intensiviert und die Leistungsfähigkeit der Mobilkommunikation deutlich verbessert wird. Die hohen Marktzutrittskosten schließlich werden dafür sorgen, dass die UMTS-Netzbetreiber sehr schnell den Massenmarkt erschließen müssen. Anders, als dies Anfang der 90er-Jahre bei den GSM-Netzen (Mannesmann und T-Mobil) der Fall war, besteht nach Auffassung der Bundesregierung keine Möglichkeit für die Netzbetreiber, sich zunächst nur auf den preisunelastischen Geschäftskundenmarkt zu konzentrieren.

Die von der Monopolkommission geäußerten – eher theoretischen – Befürchtungen wegen der Entscheidung der Regulierungsbehörde, keine der UMTS-Lizenzen für Neueinsteiger zu reservieren, haben sich nicht bestätigt. Außer den etablierten GSM-Netzbetreibern ist es auch zwei so genannten Newcomern gelungen, im Rahmen der Versteigerung eine Lizenz zu erwerben. Damit hat sich die vorherige Einschätzung der Bundesregierung bewahrheitet, wonach potenzielle Neueinsteiger – bei denen es sich in der Regel um finanzstarke Unternehmen handelt – durchaus in der Lage sind, ihren Frequenzbedarf im Wettbewerb mit den Inhabern der GSM-Frequenzen zu ersteigern.

Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission in ihrer Einschätzung zum so genannten „National Roaming“ (Zusammenschaltung) zu, wonach die entsprechende Entscheidung der Regulierungsbehörde positiv zu bewerten ist. Die Festlegung, dass – auf der Grundlage der Lizenzen und des § 4 der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung – Neueinsteigern (Diensteanbietern ohne eigenes Netz) kombinierte GSM- und UMTS/IMT-2000 Angebote ermöglicht werden sollen, sofern auch die bisherigen GSM-Betreiber solche Angebote erbringen, stellt ein klares Signal zugunsten des Wettbewerbs dar.

D. Post

18. Die Bundesregierung teilt die Feststellungen der Monopolkommission zur Entwicklung der Postmärkte, wie sie bereits im Sondergutachten vertreten wurden (Tz. 53–62). Dies gilt insbesondere auch für den Briefbereich, bei dem noch nicht von einem funktionsfähigen Wettbewerb auszugehen und daher die Regulierung hier in ihrem bisherigen Umfang fortzusetzen ist.

Zur Schlussfolgerung der Monopolkommission, den deutschen Postmarkt zum 31. Dezember 2002 vollständig dem Wettbewerb zu öffnen, fällt die Bewertung der Bundesregierung jedoch differenzierter aus. Zu berücksichtigen ist, dass viele Postmärkte nicht mehr nationale, sondern europäische (teilweise weltweite) Märkte sind. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, bei der nationalen Postpolitik europapolitische Aspekte zu berücksichtigen. Die Bundesregierung möchte daher weitere Marktöffnungsschritte im europäischen Gleichklang vollziehen.

19. Ferner unterstreicht die Monopolkommission die Notwendigkeit, dass die Regulierungsbehörde bei Verfahren der Entgeltregulierung unabhängig entscheiden kann. Insbesondere die Weisung des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie zu den Brieftarifen ließ nach Auffassung der Monopolkommission Zweifel an dieser Unabhängigkeit aufkommen (Tz. 63–70). Auch die Bundesregierung hält die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde bei Regulierungsentscheidungen für geboten – die durchweg guten Erfahrungen sowohl im Postbereich als auch im Telekommunikationsbereich unterstützen diese Haltung. Die Zweifel der Monopolkommission weist die Bundesregierung daher zurück.

Die Weisung des BMWi war rechtlich zulässig, da sie in Form einer allgemeinen Weisung die missverständliche Formulierung einer Rechtsnorm im Postgesetz konkretisiert hat. Die rechtliche Zulässigkeit der vorgenommenen Auslegung wurde auch von namhaften externen Verwaltungsjuristen bestätigt. Ein politischer Eingriff in laufende Verfahren zur Entgeltregulierung, wie sie im Postgesetz bzw. in der Post-Entgeltregulierungsverordnung geregelt sind, wurde mit der Weisung nicht vorgenommen. Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde in Verfahren der Entgeltregulierung ist daher durch die Bundesregierung nicht infrage gestellt worden.

E. Energie

20. Die Monopolkommission bewertet die Liberalisierung des deutschen Strommarktes als weitgehend erfolgreich. Der Verzicht auf eine spezielle Regulierungsbehörde begründe die Hoffnung auf marktnahe Lösungen; zudem laufe das Bundeskartellamt als Hüterin des allgemeinen Wettbewerbsrechts weniger Gefahr, sich mit den Interessen der Energiebranche zu identifizieren. Dem stehe der Nachteil der Ex-post-Kontrolle durch das Bundeskartellamt entgegen. Eine Ex-ante-Genehmigungspflicht von Preisen durch eine spezielle Regulierungsbehörde habe demgegenüber insbesondere hinsichtlich des Marktzutritts Vorteile. Die Monopolkommission lobt insbesondere die Wettbewerbsfreundlichkeit des transaktionsunabhängigen Punktmodells.

Für die weitere wettbewerbliche Entwicklung sieht sie potenzielle Probleme, falls sich der bereits hohe Konzentrationsgrad auf dem Strommarkt weiter erhöhen würde und es dem BKartA als „Ersatzregulierer“ bei zahlenmäßigem Anstieg der Durchleitungsfälle nicht gelinge, zu befriedigenden Lösungen bezüglich der Entgeltregulierung und der Kapazitätsverteilung zu kommen. Hinsichtlich der Bewältigung von Kapazitätsengpässen spricht sie sich für einen Verteilmechanismus aus, der zugunsten des effizientesten Nutzers wirkt. Bei der Überprüfung missbräuchlich überhöhter Durchleitungsentgelte durch das BKartA könne nur eine schnelle Preisentscheidung, die sofort vollziehbar ist, den Wettbewerber ausreichend schützen. Wechselentgelte und die Weigerung von Verteilerunternehmen, Lastprofile zu erstellen, hält sie für unzulässig (Tz. 80 ff.).

21. Die Bundesregierung teilt die positive Bewertung der wettbewerblichen Entwicklung im Stromsektor. Sie wird darauf hinwirken, dass die Vorteile eines dem Wettbewerb geöffneten Strommarktes für die Industrie dauerhaft erhalten bleiben und stärker als bisher auch den Bereich der Kunden mit kleinen Abnahmemengen, also insbesondere die Haushaltskunden, erreichen sollen.

Auch die Einschätzung, sowohl der Missbrauchsaufsicht wie auch der Fusionskontrolle komme zur Erreichung der wettbewerbspolitischen Ziele eine besondere Bedeutung zu, wird geteilt. Insbesondere im Bereich der Haushaltskunden müssen den Wettbewerb behindernde Praktiken wie Wechselentgelte oder überhöhte Netznutzungsentgelte unterbunden werden. Die Prüfung der Angemessenheit von Netznutzungsentgelten erfordert einen erheblichen Informations- und Prüfaufwand, der das BKartA – wie von der Monopolkommission vorausgesehen – vor neue schwierige Aufgaben stellt. Daher wird erwogen, die personelle Kapazität des BKartA in diesem Bereich zu verstärken.

Die Landeskartellbehörden haben zusammen mit dem BKartA gemeinsame Grundsätze entwickelt (Bericht der Arbeitsgruppe der Kartellbehörden des Bundes und der Länder – abrufbar unter www.bundeskartellamt.de), die ein flächendeckendes und effizientes Vorgehen gegen bestimmte Behinderungspraktiken erlauben. Bestandteil dieser Grundsätze ist ein gemeinsamer Kriterienkatalog, um Netzentgelte besser auf ihre Angemessenheit überprüfen zu können und einer missbräuchlich überhöhten Kalkulation präventiv entgegenzuwirken. Die Bundesregierung begrüßt dieses Ergebnis, das eine deutliche effizientere Wettbewerbskontrolle insbesondere der Stromversorgung ermöglichen wird.

Bei der Frage, wie knappe Leitungskapazitäten wettbewerbsgerecht verteilt werden können, ist zwar der Hinweis der Monopolkommission auf mangelnde Effizienzsignale eines reinen Repartierungsverfahrens (anteilsmäßiges Durchleitungsrecht im Verhältnis Durchleitungsbegehren/Gesamtkapazität) zutreffend. Andererseits

kommt aber auch die Monopolkommission zu dem Schluss, dass in der gegenwärtigen Phase der Liberalisierung ein Versteigerungsverfahren dem Marktbeherrscher strategische Vorteile verschaffe und damit einer Marktöffnung im Wege stehe.

22. Während des Berichtszeitraumes erfolgten mit den Fusionen VEBA/VIAG (E.ON) und RWE/VEW (RWE) zwei Unternehmenszusammenschlüsse von grundlegender Bedeutung für den deutschen Strommarkt. Die Prüfung des Zusammenschlusses VEBA/VIAG fiel in die Zuständigkeit der Europäischen Kommission. Das Bundeskartellamt hatte zwar einen Rückverweisungsantrag nach Artikel 9 Absatz 2 a FKVO gestellt, dieser wurde jedoch von der Europäischen Kommission abgelehnt. Die Prüfung des Zusammenschlusses RWE/VEW fiel in die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes, weil beide beteiligte Unternehmen mehr als zwei Drittel ihres Umsatzes in Deutschland erzielten. In der Folgezeit arbeiteten beide Wettbewerbsbehörden eng zusammen und kamen zur gleichen wettbewerblichen Beurteilung der Fusionen.

23. Ausgangspunkt war dabei die Befürchtung, dass durch die Zusammenschlüsse auf dem deutschen Strommarkt ein marktbeherrschendes Duopol, bestehend aus VEBA/VIAG (E.ON) einerseits und RWE/VEW (RWE) andererseits, entstehen könnte. Beide Unternehmen hätten nach dem Zusammenschluss (unter Einschluss der VEAG) ca. 80 % der Marktanteile gehalten. Die Oligopolmitglieder hätten ferner über ca. 80 % der Hochspannungsübertragungsnetze und damit, über die für einen Stromwettbewerb mittels Durchleitung wesentlichen Ressourcen verfügt. Eine Vielzahl von Verflechtungen der Zusammenschlussparteien untereinander sowie eine hohe Preistransparenz und Produkthomogenität des Gutes Strom hätten die Gefahr oligopolistischen Parallelverhaltens zusätzlich gefördert.

24. Die Genehmigung des Zusammenschlusses VEBA/VIAG am 13. Juni 2000 durch die Europäische Kommission und RWE/VEW am 3. Juli 2000 durch das Bundeskartellamt erfolgte daher unter weitreichenden Auflagen. Ziel der Auflagen ist es, die Verflechtungen der Duopolisten untereinander zu beseitigen und für ausreichenden Außenwettbewerb zu sorgen. Kernelement des Auflagenregimes ist dabei die ostdeutsche VEAG, an der bislang alle Zusammenschlussparteien beteiligt waren. Sie soll in Zukunft als unabhängige „vierte Kraft“ dem Duopol Außenwettbewerb liefern. Zwischenzeitlich hat HEW – mit Billigung des Bundeskartellamtes – die Anteile der Zusammenschlussparteien an der VEAG übernommen. Ausschlaggebend für die Zustimmung des Amtes war dabei die angekündigte Einbeziehung der BEWAG, die nach einem Schiedsverfahren künftig von HEW und Mirant gemeinsam beherrscht wird, in eine neue nordostdeutsche Energieholding. Damit kann ausreichender Zugang zu Endkunden für die neue „vierte Kraft“ auf dem deutschen Strommarkt sichergestellt werden.

25. Die Monopolkommission bewertet die Möglichkeiten der VEAG, als unabhängiger Wettbewerber gegenüber E.ON und RWE aufzutreten, kritisch. Dagegen spräche insbesondere die Bindung an eine ineffiziente Technologie und die Abhängigkeit von Abnahmeverpflichtungen der bisherigen VEAG-Eigner (Tz. 17 f.*).

Diese Auffassung teilt die Bundesregierung nicht. In technologischer Hinsicht gehören die Braunkohlekraftwerke der VEAG zu den weltweit modernsten Anlagen. In wettbewerblicher Hinsicht wird entscheidend sein, möglichst bald weitere unabhängige Stromabsatzmöglichkeiten aufzubauen. Die mit den Auflagen der Wettbewerbsbehörden erteilte, zeitlich befristete Abnahmeverpflichtung durch ostdeutsche Regionalversorgungsunternehmen, die den bisherigen VEAG-Eignern gehören, stärkt den neuen Energiekonzern besonders in der Anfangsphase und trägt zur Absatzsicherung für den ostdeutschen Braunkohlestrom bei. Unabhängig vom kartellrechtlichen Verfahren unterlag der Erwerb der VEAG-Anteile nach den Privatisierungsverträgen für die VEAG dem Genehmigungsvorbehalt der Bundesregierung (BvS). Die BvS hat am 3. Mai 2001 ihre Genehmigung erteilt, weil sie davon überzeugt ist, dass HEW über eine ausreichende Bonität verfügt, um die VEAG als starken Wettbewerber aufzubauen, und nachdem HEW die Verstromung von mindestens 50 TW/h pro Jahr garantiert hat.

26. Daneben sehen die Auflagen weitreichende Bestimmungen zur Verbesserung des Durchleitungswettbewerbs in Deutschland vor. So verpflichten sich die Unternehmen, bei Durchleitungstransaktionen auf die Erhebung der innerdeutschen T-Komponente zu verzichten, eine kostenadäquatere Berechnung der mit der Bereitstellung von Regelenergie verbundenen Kosten vorzunehmen und die Strompreise nach ihren einzelnen Komponenten (Netznutzungsentgelt, Energiepreis, Zählung/Ablesung, Sonstiges) auszuweisen. Die Bundesregierung bewertet – wie die Monopolkommission – diese Zusagen in wettbewerblicher Hinsicht positiv. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Verbesserung des überregionalen Stromwettbewerbs in Deutschland. Für die grenzüberschreitenden Stromflüsse wird im sog. Florenz-Prozess nach einer EU-weiten Lösung gesucht.

F. Internet

27. Neben den erst vor kurzer Zeit liberalisierten Wirtschaftsbereichen Telekommunikation, Post und Energie befasst sich die Monopolkommission ebenfalls mit der Wettbewerbssituation im Internet, das seit seiner Entstehung keiner besonderen Regulierung unterlag. Sie verweist auf die besondere Struktur des Internet als „Netz der Netze“. Entscheidend beim Internet sei – noch stärker als beim Telefon – der Aspekt der globalen Interkonnektivität. Gerade weil das Internet genutzt werde, um Informationen nachzufragen (bzw. anzubieten), von denen man im voraus nicht weiß, wo man sie finden kann (bzw. wer sie nachfragt), entstehe der wesentliche Wert nur durch die umfassende Interkonnektivität. Durch die Notwendigkeit, zu allen Teilnehmern des Internet weltweit eine Verbindung herstellen zu können, ergebe sich ein

starker Drang zur Konzentration auf dem Markt für Interkonnektivität. Dies stehe nur in scheinbarem Gegensatz zur großen Anzahl von Internet Service Providern (ISP), denn die meisten ISP seien nur Wiederverkäufer globaler Interkonnektivität.

Im Fusionsverfahren MCI/WorldCom hatte die Europäische Kommission im Jahre 1998 festgestellt, dass globale Interkonnektivität nur von wenigen Unternehmen angeboten werde. Auf diesem Markt nehme WorldCom bereits eine beherrschende Stellung ein. Die Europäische Kommission hatte die Fusion mit MCI nur unter der Auflage genehmigt, dass sich MCI von seinem Internet-Geschäft trennt. Die Monopolkommission teilt die seinerzeitige Einschätzung der Europäischen Kommission, eine weitere Konzentration auf dem Markt für Interkonnektivität sollte verhindert werden (Tz. 72).

28. Die Bundesregierung stimmt damit überein. Der Markt für globale Interkonnektivität ist bereits jetzt hoch konzentriert. Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission ihre bereits im Fusionsverfahren MCI/WorldCom vertretene Haltung in der Sache konsequent weitergeführt. Am 28. Juni 2000 untersagte sie – ebenso wie die US-amerikanischen Kartellbehörden – den beabsichtigten Zusammenschluss von MCI/WorldCom und Sprint. Der Zusammenschluss hätte selbst bei einer großzügigen Betrachtungsweise, die – neben den fünf größten – noch zwölf weitere Anbieter mit einbezieht, zu einem gemeinsamen Marktanteil am Internet-Verkehrsaufkommen von insgesamt 42 bis 51 % geführt, wobei kein Wettbewerber einen Anteil von mehr als 10 bis 15 % aufgewiesen hätte. Zwar bestehen gegen die Entscheidung der Europäischen Kommission formelle Bedenken; denn sie hatte im Zeitpunkt der Untersagung keine Entscheidungszuständigkeit mehr, insbesondere nachdem die Parteien die Anmeldung des Zusammenschlusses zurückgenommen hatten. Die Bundesregierung ist daher unter diesem Gesichtspunkt dem Klageverfahren der Zusammenschlussparteien vor dem EuG beigetreten. In der Sache teilt sie jedoch die wettbewerbliche Einschätzung der Europäischen Kommission und der US-amerikanischen Wettbewerbsbehörden, eine weitere Konzentration auf dem Markt für globale Interkonnektivität zu verhindern.

29. Die Monopolkommission äußert sich zum Themenkreis Internet-Plattformen nur kursorisch. Sie sieht in der zentralisierten, standardisierten Beschaffung via Internet die Gefahr abgestimmten Verhaltens und der Ballung von Einkaufsmacht sowie – als Folgewirkung auch der Konzentrationsverstärkung auf Zuliefererebene. Im Vergleich dazu schätzt sie die potenziellen Rationalisierungsvorteile solcher Plattformen eher als gering ein.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass von Internet-Plattformen wettbewerbliche Gefährdungen wie Verhaltensabstimmung und Nachfragebündelung ausgehen können. Andererseits leisten solche Plattformen jedoch auch einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Unternehmenseffizienz. Die praktischen Erfahrungen mit der Vielzahl heterogener, bereits bestehender oder noch in Planung befindlicher Plattformen sind bisher relativ gering. Bislang sind keine gravierenden Probleme aufgetreten. Vor diesem Hintergrund beurteilt die Bundesregierung Internet-Plattformen unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten positiver als die Monopolkommission.

III. Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration (Kapitel I–III)

A. Aussagekraft der amtlichen Wirtschaftsstatistik

30. Die Monopolkommission erneuert nochmals ihre bereits in den vergangenen Hauptgutachten geäußerte Kritik an der Eignung der amtlichen Statistiken als Datengrundlage für eine aussagekräftige Konzentrationsmessung. Die amtliche Statistik beruhe auf dem traditionellen Konzept, die jeweils kleinste rechtlich selbständige wirtschaftlich aktive Einheit als „Unternehmen“ zu bezeichnen und als zentrale Erhebungs- und Darstellungseinheit zu verwenden. Demgegenüber sei die Dynamik des Konzentrationsprozesses geprägt, insbesondere durch die Heterogenität und Verflechtung der wirtschaftlichen Entscheidungseinheiten in Gestalt komplexer Unternehmen und Unternehmensgruppen. Das Festhalten der amtlichen Statistik an ihrem traditionellen Konzept betreffe die Monopolkommission im Kern ihres Auftrags zur Konzentrationsberichterstattung, da sie auf die Zuarbeit der amtlichen Statistik angewiesen sei. Insbesondere die Vernachlässigung komplexer Unternehmen und Unternehmensgruppen stehe im Widerspruch zur wirtschaftlichen Wirklichkeit und dem gesetzlichen Auftrag der amtlichen Statistik, diese realitätsnah abzubilden. Sie liefe den europäischen Zielen zuwider, die für die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes und eine wirksame Wettbewerbspolitik unerlässlichen empirischen Informationen über Unternehmens- und Marktstrukturen bereitzustellen und leiste keinen Beitrag zur entsprechenden europäischen Initiative. Dem erforderlichen und auf europäischer Ebene bereits begonnenen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftsstatistik stehe die deutsche amtliche Statistik unvorbereitet gegenüber und behindere den Reformprozess (Tz. 143 ff.). Erstmalig verzichtet daher die Monopolkommission darauf, die Ergebnisse der amtlichen Statistik nach, Unternehmen und Anbieter in den verschiedenen Wirtschafts-, Güter- bzw. Warenbereichen der Industrie und des Handels für die Begutachtung der Konzentrationsentwicklung eingehender zu interpretieren und zu bewerten (Tz. 292).

31. Die Bundesregierung unterstützt das Anliegen der Monopolkommission, den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration auf der Grundlage einer aussagekräftigen Datenbasis prüfen zu können.

Sie teilt allerdings nicht eine Reihe von Prämissen und Schlussfolgerungen der Monopolkommission; sie weist unberechtigte Kritik an der auch im internationalen Vergleich anerkannten Arbeit der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland zurück.

32. Einen „Paradigmenwechsel“ dahingehend, dass die Unternehmensgruppe die zentrale Einheit in der europäischen Wirtschaftsstatistik ist, leitet die Monopolkommission insbesondere aus der Verordnung (EWG) Nr. 696/93 des Rates betreffend die statistischen Einheiten sowie der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke ab. Die Bundesregierung teilt diese Ansicht nicht. Aus der Verordnung (EWG) Nr. 696/93, der „Statistikeinheitenverordnung“, ergibt sich vielmehr das Gegenteil. Die Verordnung benennt insgesamt acht statistische Einheiten, darunter das Unternehmen wie auch die Unternehmensgruppe. Die statistische Einheit „Unternehmen“ kann ad definitionem nur einer einzigen rechtlichen Einheit entsprechen. Dass die statistische Einheit „Unternehmen“ die zentrale Beobachtungs- und Analyseeinheit der Wirtschaftsstatistik ist und bleiben soll, wird in den Erläuterungen zur „Unternehmensgruppe“, die Teil der Verordnung sind, wie folgt ausgeführt: „Die Einheit „Unternehmensgruppe“ ist vor allem für finanzielle Analysen und Analysen der Unternehmensstrategie von Nutzen, sie ist jedoch zu heterogen und ändert sich zu häufig, als dass sie zur zentralen Beobachtungs- und Analyseeinheit, die weiterhin das Unternehmen sein wird, werden könnte.“ (vgl. Abschnitt III C Nr. 8 der Verordnung Nr. 696/93 ABI. EG Nr. L 76 vom 30. März 1993, S. 1 ff.).

Die Statistikeinheitenverordnung ordnet auch keine statistischen Erhebungen an. Die für eine Statistik zu verwendenden Einheiten sind vielmehr in den spezifischen Rechtsakten, die eine Statistik, anordnen, festzulegen (vgl. Erwägungsgrund Nr. 6 der Verordnung Nr. 696/93 aa0). In den nachfolgend vom Rat erlassenen Rechtsakten zur Durchführung von Wirtschaftsstatistiken (Verordnung Nr. 58/97 des Rates über die strukturelle Unternehmensstatistik sowie die Verordnung Nr. 1165/98 des Rates über Konjunkturstatistik), die fast alle Wirtschaftszweige umfassen, sind Unternehmen, fachliche und örtliche Einheiten die zu erfassenden statistischen Einheiten. Die Unternehmensgruppe ist weder für eine Gemeinschaftsstatistik noch für eine Bundesstatistik zu erfassen. Die ebenfalls als Beleg für einen „Paradigmenwechsel“ angeführte Verordnung Nr. 2186/93 des Rates („Unternehmensregisterverordnung“) sieht nicht einmal fakultativ die Aufnahme der Einheit „Unternehmensgruppe“ vor, sondern lediglich fakultativ eine Aufnahme der Registerkennnummer der rechtlichen Einheit, die eine andere kontrolliert.

Ein „Paradigmenwechsel“, wie er von der Monopolkommission konstatiert worden ist, hat daher in der europäischen Wirtschaftsstatistik nicht stattgefunden. Im europäischen wie auch im nationalen Statistikrecht sind Unternehmen, Betriebe und Arbeitsstätten die Erhebungseinheiten, für die es klare, operationale Definitionen gibt. Diese Einheiten sind bis heute – aber auch zukünftig – Anknüpfungspunkt der institutionellen, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen; sie stehen daher auch im Zentrum statistischer Erhebungen und bilden zahlenmäßig das Gros der wirtschaftlichen Wirklichkeit.

33. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Bundesregierung dem Wunsch der Monopolkommission nach einer Verbesserung der Datenlage für die Konzentrationsanalyse verschlossen hat. Zweifellos spielen Unternehmensgruppen und Konzerne sowohl unter wettbewerblichen Gesichtspunkten als auch verschiedenen politischen Fragestellungen eine maßgebliche Rolle. Auch die Potenz und Marktmacht von verbundenen Unternehmen auf nationalen und internationalen Märkten wird nicht infrage gestellt; sie ist eine ökonomische Realität, und dies bei der informationstechnologisch geförderten Dynamik der Globalisierung in rasch zunehmender Weise. Die realitätsnahe statistische Abbildung von komplexen Unternehmen und Unternehmensgruppen ist daher geboten, gerade auch für die Arbeit der Monopolkommission.

Auf Vorschlag der Monopolkommission in ihrem XI. Hauptgutachten hat die Bundesregierung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie die Verknüpfbarkeit des Datenmaterials aus amtlichen Statistiken mit privaten Datenquellen und deren rechtliche und wirtschaftliche Implikationen prüfen lassen. Diese – vom ifo-Institut erstellte und vom Statistischen Bundesamt durch einen empirischen Test unterstützte – Studie hat ergeben, dass eine Zusammenführung von externen Informationen über Unternehmensgruppen mit statistikinternen Angaben über Unternehmen, Betriebe etc. eine deutliche Verbesserung der Datenlage über Konzernstrukturen ermöglicht, ohne dass dafür neue Befragungen bei verbundenen Unternehmen in Form einer neuen Konzernstatistik angeordnet werden müssen.

34. Das ifo-Institut kommt – ebenso wie die Monopolkommission (Tz. 158) – zu dem Ergebnis, dass die Verknüpfung von statistik-internen mit statistik-externen Einzelangaben nach der bisherigen Rechtslage nicht nur möglich, sondern sogar geboten sei.

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Weder das bisherige deutsche Statistikrecht noch das EG-Recht stellten eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine derartige Verknüpfung dar.

35. Deshalb hat die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Einführung einer Dienstleistungsstatistik einen Vorschlag zur Änderung von § 47 GWB vorgelegt, welcher die Übermittlung statistischer Daten an die Monopolkommission regelt. Die Ergänzung des § 47 Abs. 1 GWB (Sätze 2 und 3 neu) schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass das Statistische Bundesamt für die Monopolkommission Aufbereitungen nach Unternehmensgruppen durchführen kann, die auf einer Verknüpfung der statistik-intern vorhandenen Unternehmensdaten aus Wirtschaftsstatistiken und dem Statistikregister mit externen, aus allgemein zugänglichen Quellen stammenden Daten über Unternehmensgruppen beruhen. Die Angaben, welche Unternehmen jeweils, zu einer wettbewerblich relevanten Gruppe zusammenzufassen sind, werden dem Statistischen Bundesamt von der hierfür allein verantwortlichen Monopolkommission mitgeteilt.

Die statistische Geheimhaltung bleibt gewahrt, weil die Übermittlung der vom Statistischen Bundesamt aufbereiteten Daten an die Monopolkommission nur in der nach § 47 Absatz 1 GWB vorgeschriebenen zusammengefassten Form erfolgt. Für die Wirtschaft, die ebenfalls entschieden eine Verbesserung der Informationslage über die Unternehmenskonzentration unter Einbeziehung von Unternehmensgruppen gefordert hat, entstehen keine zusätzlichen Belastungen.

Darüber hinaus sieht der geänderte § 47 Abs. 1 Satz 1 die Aufnahme der Dienstleistungsstatistik in die in Klammern gesetzte Aufzählung von Wirtschaftsstatistiken als Folgeänderung des Dienstleistungsstatistikgesetzes vor. In der Begründung zu § 47 GWB ist bereits bei der letzten Novellierung dieses Gesetzes darauf hingewiesen worden, dass die Monopolkommission summarische Maßzahlen der Konzentration auch für den Bereich der Dienstleistungsstatistik benötigt (vgl. Bundesratsdrucksache 852/97, S. 63). Notwendig ist zudem die Aufnahme des Statistikregisters als weitere Datenquelle. Auch durch diese Änderungen wird die Datenbasis für die Monopolkommission verbessert.

Der Deutsche Bundestag hat am 10. November 2000 das Gesetz zur Einführung einer Dienstleistungsstatistik und zur Änderung statistischer Rechtsvorschriften beschlossen. Hinsichtlich der hier relevanten Regelung des § 47 GWB sieht der Beschluss des Bundestags einige Änderungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vor. Insbesondere hat der Deutsche Bundestag die Ermächtigung des Statistischen Bundesamtes zur Übermittlung statistischer Angaben in § 47 Abs. 1 Satz 1 GWB in eine Verpflichtung hierzu umgewandelt. Damit wird die Position der Monopolkommission weiter gestärkt, ohne dass allerdings aufseiten des Statistischen Bundesamtes die Berücksichtigung statistischer Geheimhaltungsvorschriften eingeschränkt wird. Die Änderungen des § 47 GWB sind zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Der Deutsche Bundestag hat die Monopolkommission und das Statistische Bundesamt aufgefordert, bis zum 31. Dezember 2001 einen gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Neuregelung des § 47 GWB vorzulegen, verbunden mit ggf. erforderlichen Verbesserungsvorschlägen.

36. Nach Einschätzung der Bundesregierung wird durch die Änderungen des § 47 GWB den von der Monopolkommission entwickelten Vorstellungen weitest möglich Rechnung getragen. Auch in der Anhörung der Verbände am 14. Dezember 2000 stießen die Änderungen des § 47 GWB auf breite Zustimmung. Entscheidend ist nunmehr die praktische Umsetzung dieser neuen Regelungen. Die Erfassung von Unternehmensgruppen erfordert ein reibungsloses Zusammenwirken von Statistischem Bundesamt einerseits, das die vom Hundertanteile der größten Unternehmensgruppen liefern wird, und der Monopolkommission andererseits, die die notwendigen Angaben für die Zuordnung zu Unternehmensgruppen zu liefern hat. Die Bundesregierung. ist bereit, die Entwicklung geeigneter Methoden für die Zusammenarbeit mit Forschungsmitteln zu unterstützen. Sie ist zuversichtlich, dass nunmehr die rechtlichen Voraussetzungen für eine realitätsnahe statistische Erfassung von komplexen Unternehmen und Unternehmensgruppen geschaffen worden sind, wie sie zu Recht von der Monopolkommission angemahnt worden sind. Die Bundesregierung geht dementsprechend davon aus, dass die Monopolkommission im nächsten Hauptgutachten wieder eine Bewertung der amtlichen Statistik zur Begutachtung der Konzentrationsentwicklung vornehmen kann, wobei ihr erstmals auch eine Berücksichtigung statistik-externer Angaben möglich sein wird.

B. Die „100 Größten"

37. Für die Beurteilung der Konzentrationsentwicklung sind Veränderungen bei den Großunternehmen wettbewerbspolitisch von einer besonderen Indizwirkung. Die Monopolkommission stützt sich dabei vorrangig auf die Analyse der 100 größten Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen, deren Rangfolge sie nach dem Kriterium der Wertschöpfung bildet. Darüber hinaus werden die Unternehmen im Hinblick auf die Merkmale Geschäftsvolumina, Beschäftigte, Sachanlagenvermögen und Cashflow untersucht: Weitere Schwerpunkte legt sie auf die Wertschöpfungsrendite der größten Unternehmen in den jeweiligen Wirtschaftsbereichen und den Grad der Verflechtungen untereinander.

38. Bei der Rangfolge der „100 Größten" nach der Wertschöpfung, d. h. dem Beitrag des Unternehmens zum Sozialprodukt, führte 1998 unverändert die Deutsche Telekom AG, gefolgt von der Daimler Chrysler AG, der Volkswagen AG und der Siemens AG. Die nachfolgenden Plätze nahmen die Deutsche Post AG, die Deutsche Bahn AG und die RWE AG ein (Tz. 319, Tab. III.1). Insgesamt wiesen die 100 größten Unternehmen eine Wertschöpfung von rd. 480 Mrd. DM auf. Sie stieg gegenüber 1996 um 13,4 % und damit erheblich stärker als in der Vorperiode (3,9 %). Die Wertschöpfung aller Unternehmen erhöhte sich im Berichtszeitraum dagegen lediglich um 5,7 % (1994/96: 17,6 %). Der Anteil der 100 größten Unternehmen an der Wertschöpfung aller Unternehmen erhöhte sich somit im Jahre 1998 auf 18,6 % (1996: 17,3 %).

39. Die größte Ausweitung der branchenspezifischen Geschäftsvolumina wiesen die zehn größten Unternehmen im Bereich des Kreditgewerbes auf. Sie steigerten die Bilanzsumme um 32,9 %. Die zehn größten Unternehmen der Versicherungswirtschaft wiederum steigerten ihre Beitragseinnahmen um 20,7 %. In der Versicherungswirtschaft entfällt mit 55,5 % der größte Anteil der gesamten Geschäftsvolumina einer Branche auf die zehn größten Unternehmen, gefolgt von der Kreditwirtschaft mit 48,7 % (Tz. 365, 371).

Die zehn größten Unternehmen der Verkehrs- und Dienstleistungswirtschaft steigerten ihren Umsatz um 16,8 % gegenüber 5,8 % in der Vorperiode. Der Umsatz der zehn größten Handelsunternehmen wiederum steigerte sich um 8,2 %, während dieser in der Vorperiode noch um 17,8 % zugenommen hatte. Auch das Wachstum der 50 größten Industrieunternehmen war 1996/1998 mit 5,6 % geringer als in der Vorperiode von 1994 bis 1996 (9,7 %).

In den meisten Wirtschaftszweigen war der Zuwachs der Geschäftsvolumina der größten Unternehmen stärker als beim Rest der Branche. Eine – traditionelle – Ausnahme bildeten die 50 größten Industrieunternehmen, wo mit 7,6 % der Rest der Branche stärker wuchs (Tz. 351).

40. Wie in der Vorperiode gingen sowohl die Anzahl der Beschäftigten aller Unternehmen als auch diejenige der 83 größten Unternehmen zurück. Ihr Anteil an der Anzahl der Beschäftigten aller Unternehmen betrug 1998 14,8 % gegenüber noch 15,1 % im Jahre 1996. Am Beschäftigungsrückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren die Großunternehmen mit 2,2 % (insgesamt: 0,2 %) überproportional beteiligt (Tz. 333).

41. Ermittelt wird ebenfalls die Wertschöpfungsrendite der Großunternehmen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Danach weisen das Versicherungsgewerbe mit 35,6 % und die Kreditinstitute mit 30,0 % die größte durchschnittliche Wertschöpfungsrendite auf. Sie werden gefolgt von den Verkehrs- und Dienstleistungsunternehmen mit 27,1 %, der Industrie mit 23,3 % und dem Handel mit nur 16,4 %. Nach Auffassung der Monopolkommission könnte die Wertschöpfungsrendite als Indikator für Wettbewerbsintensität in den verschiedenen Wirtschaftszweigen angesehen werden. Legte man dies zugrunde, wäre die Wettbewerbsintensität im Handel, in zahlreichen industriellen Branchen und im Verkehrsgewerbe hoch, insbesondere aber im Bereich der Finanzdienstleistungen vergleichsweise gering (Tz. 376).

42. Bei den meisten Unternehmen aus dem Kreis der 100 Größten veränderten sich die Besitzverhältnisse nicht wesentlich. Sofern Veränderungen stattfanden, waren häufig Anteilseigner aus dem Kreis der 100 Größten beteiligt. Die meisten Beteiligungen wies wie in den Vorjahren die Allianz AG auf (Tz. 389). Die Anzahl der Verflechtungen der 20 größten Unternehmen über Gemeinschaftsunternehmen war im Jahre 1998 mit 32 derartigen Unternehmensverbindungen gegenüber 1996 (39 Verflechtungen) leicht vermindert (Tz. 401).

43. Wie auch die Monopolkommission betont, ist insgesamt kein wettbewerbspolitisch bedenklicher Konzentrationsprozess zu beobachten. Nach Einschätzung der Bundesregierung gilt dies grundsätzlich auch für den Bereich des Kreditgewerbes und der Versicherungswirtschaft. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob die Wertschöpfungsrendite ein geeigneter Vergleichsmaßstab für den Wettbewerbsdruck in verschiedenen Branchen ist; auch die Monopolkommission lässt dies letztlich offen. Maßgeblich ist jedenfalls der Umstand, dass der Konzentrationsgrad im deutschen Kredit- und Versicherungsgewerbe auch im internationalen Maßstab vergleichsweise gering ist. So geht etwa aus Untersuchungen der Europäischen Zentralbank hervor, dass allein rd. 39 aller rechtlich selbständigen Kreditinstitute in den EU-Ländern ihren Sitz in Deutschland haben. Hinzu kommen der verstärkte Wettbewerbsdruck durch die Öffnung der Märkte im europäischen Binnenmarkt und weltweit sowie die technologischen Innovationen im Bereich der Finanzdienstleistungen. Das Bundeskartellamt geht bei Prüfungen von Unternehmenszusammenschlüssen im Bereich des Kreditgewerbes ebenfalls grundsätzlich vom Bestehen erheblichen Wettbewerbs aus. Insgesamt gibt daher die Konzentrationsentwicklung im Bereich des Kredit- und Versicherungsgewerbes jedenfalls zurzeit keinen Anlass zu wettbewerbspolitischer Sorge. Gleichwohl wird die Bundesregierung die Entwicklung weiter aufmerksam beobachten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung hin zu Allfinanz-Verbünden.

IV. Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und Zusammenschlusskontrolle (Kapitel IV)

44. Zum Untersuchungsgegenstand der Monopolkommission gehört die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen durch das Bundeskartellamt sowie die Tätigkeit des Bundeskartellamtes und der Landeskartellbehörden bei der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. Wie in den letzten Hauptgutachten geht die Monopolkommission darüber hinaus auch auf die Praxis der Europäischen Kommission bei der Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts ein.

A. Wettbewerbssituation und Missbrauchsaufsicht im Handel

45. Der Konzentrationsprozess im Handel hat sich nach den Feststellungen der Monopolkommission im Berichtszeitraum fortgesetzt. Sie verweist dabei nicht nur auf externes Unternehmenswachstum, sondern auch auf das Umsatzwachstum der zehn größten Handelsunternehmen, das im Berichtszeitraum über den Wachstumsraten aller Unternehmen des Handelssektors lag. Im Lebensmitteleinzelhandel wird der Marktanteil der zehn Größten von der Monopolkommission auf 83,6 % geschätzt, wobei die Entwicklung in diesem Segment einerseits durch Großfusionen im Jahr 1998, andererseits aber auch durch dekonzentrativ wirkende Beteiligungsveräußerungen im Jahr 1999 gekennzeichnet sei (Tz. 346 ff.). Insgesamt wird die Wettbewerbssituation im Handel positiv eingeschätzt. Dies gelte insbesondere für den stark ausgeprägten Preiswettbewerb, der sich zugunsten der Verbraucher auswirke. Im Rahmen ihrer Ausführungen zur kartellrechtlichen Verhaltenskontrolle im Handel geht die Monopolkommission insbesondere auf die praktischen Erfahrungen ein, welche die Kartellbehörden mit dem Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis (§ 20 Abs. 4 Satz 2 GWB) gesammelt haben. Sie hebt die mit der Feststellung des Einstandspreises verbundenen Schwierigkeiten hervor und würdigt in diesem Zusammenhang das Bestreben des Bundeskartellamts, die einschlägigen Verfügungen sorgfältig und ausführlich zu begründen, als wichtigen Beitrag zur Herstellung von Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen (Tz. 467).

46. Die Bundesregierung stimmt der Bestandsaufnahme und Analyse der wettbewerblichen Situation im Handel zu. Die Beschaffungs- und Absatzmärkte des Einzelhan-

dels sind durch intensiven Wettbewerb gekennzeichnet, der die Preissetzungsspielräume und die Umsatzrenditen der Handelsunternehmen begrenzt und damit maßgeblich zum vergleichsweise niedrigen Verbraucherpreisniveau in Deutschland beiträgt. Das den Kartellbehörden zur Verfügung stehende, im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelte kartellrechtliche Instrumentarium hat auch im Berichtszeitraum seine in der Gewährleistung funktionierenden Wettbewerbs liegende Funktion erfüllt. Dabei kam dem mit der letzten Novelle des GWB eingefügten Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis erhebliche Bedeutung zu. Das Bundeskartellamt hat bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des neuen Tatbestands (l. Januar 1999) Ermittlungen gegen marktmächtige Einzelhandelsunternehmen eingeleitet. Während sich der Verdacht eines Verstoßes gegen § 20 Abs. 4 Satz 2 GWB in diesen ersten, gegen METRO und REWE gerichteten Verfahren nicht bestätigte, kam es im Verfahren gegen Lidl, Aldi Nord und Wal-Markt am 7. September 2000 zu Untersagungsverfügungen. Auf diese Entscheidungen des Amtes konnte das Hauptgutachten der Monopolkommission nicht mehr eingehen. Im Oktober 2000 veröffentlichte das Bundeskartellamt so genannte Auslegungsgrundsätze zum Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis, welche die Voraussetzungen des Verbotstatbestandes konkretisieren, seine praktische Wirksamkeit erhöhen und die Rechtssicherheit für alle betroffenen Unternehmen verbessern sollen. Mit diesen Auslegungsgrundsätzen leistete das Bundeskartellamt einen wichtigen Beitrag zur Initiative des Bundesministers für Wirtschaft für eine gute Praxis des Leistungswettbewerbs im Handel. Auch hierzu konnte die Monopolkommission nicht mehr Stellung nehmen.

Eine umfassende Bewertung der praktischen Auswirkungen des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis ist angesichts relativ weniger kartellbehördlicher Verfahren und fehlender einschlägiger Gerichtsentscheidungen noch nicht möglich. Zwei grundsätzliche Feststellungen lassen sich jedoch bereits treffen. Zum einen zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass § 20 Abs. 4 Satz 2 GWB keine Gefahr für den Preiswettbewerb im Einzelhandel darstellt, dessen Intensität im Berichtszeitraum unverändert war. Zum anderen zeigte sich aber auch, dass der neue Verbotstatbestand entgegen mancher skeptischer Vorhersagen von den Kartellbehörden wirkungsvoll und in angemessener Zeit umgesetzt werden kann. Für die so genannte Vorfeldwirkung der Bestimmung ist dies von erheblicher Bedeutung.

B. Nationale Zusammenschlusskontrolle

47. In den Jahren 1998 und 1999 wurden beim Bundeskartellamt insgesamt 3 070 vollzogene Unternehmenszusammenschlüsse angezeigt. Damit bleiben die Fallzahlen im Vergleich zu den Vorjahren in etwa konstant. Acht Zusammenschlüsse wurden wegen des Entstehens oder der Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung untersagt. Vier von sechs Untersagungen des Jahres 1998 betrafen Zusammenschlüsse von regionalen Tageszeitungen oder Anzeigen blättern. Daneben wurden insgesamt 41 Fälle registriert, in denen Zusammenschluss vorhaben aufgrund wettbewerblicher Bedenken des Bundeskartellamtes vor der förmlichen Entscheidung aufgegeben oder modifiziert wurden (Tz. 473 ff.). Die Bundesregierung sieht hierin eine Bestätigung der Wirksamkeit der Fusionskontrolle.

48. Seit dem 1. Januar 1999 greifen die im Rahmen der 6. GWB-Novelle geänderten Verfahrensabläufe der Fusionskontrolle. Sämtliche kontrollpflichtigen Zusammenschlüsse sind vor Vollzug anzumelden. Alle Fälle im so genannten Hauptprüfungsverfahren werden durch eine Verfügung des Bundeskartellamtes freigegeben oder untersagt. Eine Freigabe kann nunmehr unter Bedingungen und Auflagen erfolgen.

Im Jahre 1999 wurde in etwa 60 Fällen das Hauptprüfungsverfahren eingeleitet, 39 Verfahren wurden mit einer Verfügung abgeschlossen. Die Zahl der so genannten 2.-Phase-Fälle lag im Jahr 1998 mit etwa 240 deutlich höher (Tz. 476).

Die Bundesregierung sieht in dieser Entwicklung eine stärkere Verlagerung der Prüfung von Fusionsfällen in das Vorfeld der Fusionskontrolle. Darin drückt sich das Bemühen des Bundeskartellamtes aus, Fusionsvorhaben nach Einführung einer umfassenden präventiven Fusionskontrolle sowohl aus verwaltungsökonomischen Gründen als auch im Interesse der betroffenen Unternehmen rasch einer abschließenden kartellrechtlichen Beurteilung zuzuführen. Dieses Anliegen ist grundsätzlich zu unterstützen. Gleichermaßen wichtig ist jedoch, in wettbewerblich problematischen Fällen durch förmliche und begründete Endentscheidungen, die Transparenz der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes ebenso wie – bei Freigabeentscheidungen – den Rechtsschutz Dritter sicherzustellen. Die Bundesregierung wird die Entwicklung insoweit weiterhin aufmerksam verfolgen.

49. Bei der Abgrenzung räumlich relevanter Märkte verfährt das Bundeskartellamt nach der Linie, dass ein Markt bei wirtschaftlicher Betrachtung, je nach den vorhandenen Wettbewerbsbedingungen, größer sein kann als das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Dagegen sei der für die Feststellung der formalen und materiellen Voraussetzungen des GWB relevante räumliche Markt allenfalls so groß wie das Bundesgebiet (Tz. 488). Die Monopolkommission verweist auf eine Reihe von Fällen, wo das Bundeskartellamt bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise europaweite oder gar weltweite Märkte zugrunde gelegt hat (Tz. 490, 491).

Die Bundesregierung hält die wirtschaftliche Betrachtungsweise in der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes für zutreffend. Im Anschluss an das sog. Backofenmarkt-Urteil des BGH (WuW/E BGH 3026) hatte der Gesetzgeber im Rahmen des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB klargestellt, dass bei der Prüfung einer marktbeherrschenden Stellung auch der Auslandswettbewerb zu berücksichtigen ist. Die Begründung zu dieser Vorschrift (Bundestagsdrucksache 13/9720 I. 3c.) cc.) hatte bereits seinerzeit

darauf hingewiesen, dass bei der räumlichen Marktabgrenzung allein die ökonomisch relevanten Märkte maßgeblich sein können. Dies bedeutet, dass insbesondere bei der Feststellung der Marktanteile der Zusammenschlussparteien jeweils die ökonomisch relevanten Märkte zugrunde zu legen sind. Diese können größer als das Bundesgebiet sein.

C. Europäische Fusionskontrolle

50. 1998 gingen 235 Notifizierungen bei der Europäischen Kommission ein. Auf das Jahr 1999 entfielen 292 Anmeldungen. Im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum mit insgesamt 304 angemeldeten Zusammenschlüssen lässt sich eine weitere signifikante Zunahme erkennen. Nach Einschätzung der Monopolkommission trugen hierzu neben der fortschreitenden Globalisierung und Marktintegration sowie einer (inflationsbedingten) faktischen Schwellenabsenkung auch die Reform der Fusionskontrollverordnung vom 1. März 1998 bei. Die Absenkung der Umsatzkriterien im Rahmen des neueingefügten Artikel 1 Abs. 3 FKVO, mittels derer Mehrfach-Kontrollen von Zusammenschlüssen in verschiedenen Mitgliedstaaten verhindert werden sollen, führte zu 45 Anmeldungen während des Berichtszeitraumes. Daneben prüfte die Europäische Kommission etwa 30 kooperative Vollfunktions-Gemeinschaftsunternehmen, deren Gründung seit der Novelle ebenfalls als Zusammenschluss im Sinne der Fusionskontrollverordnung behandelt wird (Tz. 534). In den Berichtszeitraum fielen drei Untersagungsentscheidungen: Die Zusammenschlussvorhaben Bertelsmann/Kirch und Deutsche Telekom/Beta Research wurden im März 1998 verboten. Die einzige Untersagung des Jahres 1999 erging im Verfahren Airtours/First Choice (Tz. 538).

51. Wie die Monopolkommission bewertet die Bundesregierung die Änderungen durch die Reform der Fusionskontrollverordnung positiv. Die Einbeziehung kooperativer Vollfunktions-Gemeinschaftsunternehmen führt nunmehr zu einer Überprüfung sowohl nach fusionskontrollrechtlichen Gesichtspunkten wie auch nach den Kriterien des Artikel 81 EGV. Die Parteien genießen dabei die Vorteile des fusionskontrollrechtlichen Verfahrens mit seinen knappen Fristen und dem One-Stop-Shop-Prinzip. Die Mehrzahl der Verfahren konnte die Europäische Kommission in der ersten Verfahrensphase abschließen.

Die Regelung des Artikel 1 Absatz 3 FKVO, welcher Mehrfachnotifikationen verhindern soll, hat mit 45 Anmeldungen während des Berichtszeitraumes die ursprünglichen Schätzungen der Kommission in einer Größenordnung von ca. acht Zusammenschlüssen pro Jahr weit übertroffen. Soweit nach Untersuchungen der Europäischen Kommission in der Vergangenheit Mehrfachnotifizierungen gleichwohl nicht durch Artikel 1 Abs. 3 FKVO verhindert worden sind, ist nach Einschätzung der Bundesregierung auch eine verstärkte Angleichung der Aufgreifschwellen der Mitgliedstaaten in weitere Reformüberlegungen (s. u.) mit einzubeziehen.

52. Durch die Reform der Fusionskontrollverordnung wurde die Praxis der Europäischen Kommission, Zusagen der Zusammenschlussbeteiligten bereits in der ersten Verfahrensphase entgegenzunehmen, rechtlich abgesichert. Die Monopolkommission beurteilt diesen Reformansatz durchweg positiv. Zusagen in der ersten Phase seien das Instrument einer schnellen und unbürokratischen Verfahrensbeendigung. Die Mitwirkungsrechte von Dritten und Mitgliedstaaten würden aufgrund der Fristverlängerung auf sechs Wochen ebenfalls weiterhin gewährleistet. Problematisch sei allerdings die Tendenz der Europäischen Kommission, in der Vorprüfphase auch schwierige Fälle mittels Zusagen abzuschließen. Ein Verzicht auf die Eröffnung des Hauptverfahrens bliebe nur dann gerechtfertigt, wenn die wettbewerblichen Probleme eines Falles eng begrenzt und klar umrissen seien und ohne weitere Ermittlungen im Wege eindeutiger und kontrollierbarer Zusagen gelöst werden (Tz. 582).

Die Bundesregierung teilt diese Bewertung. Grundsätzlich hat sich das Verfahren der Europäischen Kommission bei der Entgegennahme von Zusagen in der ersten Verfahrensphase bewährt. Zusagen in der ersten Verfahrensphase müssen jedoch, wie es auch die Monopolkommission gefordert hat, eine einfache Antwort auf klar umrissene wettbewerbliche Bedenken geben. Gerade auch im Interesse der Mitwirkungsrechte Dritter und der Mitgliedstaaten schließt dies langwierige Nachverhandlungen über Zusagen in der ersten Verfahrensphase aus. Daher sollte in solchen Fällen das Hauptprüfverfahren eröffnet werden.

Sehr kritisch setzt sich die Monopolkommission mit der Zusagenpraxis in der zweiten Verfahrensphase auseinander, da sie hier die Verletzung mitgliedstaatlicher Informations- und Mitwirkungsrechte feststellt. Die Entscheidungsentwürfe würden zunehmend erst wenige Tage vor der Sitzung des Beratenden Ausschusses übermittelt, sodass der mit den mitgliedstaatlichen Verfahrensrechten verbundene Schutz von Wettbewerbern, Abnehmern, Lieferanten und Verbrauchern unzulässig verkürzt werde (Tz. 583).

Dieser Einschätzung stimmt die Bundesregierung zu. Abhilfe kann hier letztlich nur eine Überarbeitung des fusionsrechtlichen Fristenregimes bringen. Bis dahin ist eine strikte Einhaltung des geltenden Fristenregimes erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Frist für die Vorlage von Zusagen durch die Unternehmen. Eine Ausdehnung der Vorlagefrist für untersagungsabwendende Zusagen geht regelmäßig zulasten der Unterrichtungsfrist für die Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung betrachtet insoweit mit Sorge Ausführungen der Kommission in der neuen Mitteilung über Verpflichtungszusagen vom 21. Dezember 2000 (vgl. Nr. 43 der Mitteilung; ABl. C 068 (2001) S. 3–11). Danach sollen offenbar Nachbesserungen von Zusagenangeboten unter gewissen Umständen auch dann erfolgen können, wenn die Dreimonatsfrist für die Vorlage von Zusagen abgelaufen ist und keine außergewöhnlichen Gründe für eine Fristverlängerung vorliegen. Nach Auffassung der Bundesregierung stünde eine solche Auslegung nicht im Einklang mit dem Wortlaut von Artikel 18

Abs. 2 DVO und der bisherigen Entscheidungspraxis der Kommission.

53. Die Monopolkommission begrüßt die Weiterentwicklung der Entscheidungspraxis und Rechtsprechung zur oligopolistischen Marktbeherrschung. Mit dem Urteil Frankreich/Europäische Kommission im Verfahren Kali + Salz/MDK/Treuhandanstalt stellte der EuGH im März 1998 die Anwendbarkeit der Fusionskontrollverordnung auf Fälle gemeinsamer Marktbeherrschung fest. Das Urteil Gencor/Europäische Kommission des EuG bestätigte diese Entscheidung im März 1999 und trug maßgeblich zur Klärung der Bedeutung struktureller Verbindungen zwischen den Oligopolmitgliedern bei. Auf der Grundlage dieser Feststellung erging schließlich am 22. September 1999 die Untersagungsentscheidung der Europäischen Kommission in dem Verfahren Airtours/First Choice. In diesem Verfahren hatte die Europäische Kommission erstmalig eine Verbotsentscheidung erlassen, die auf einer gemeinsamen beherrschenden Stellung von mehr als zwei Oligopolisten beruht (Tz. 565).

Die positive Bewertung der europäischen Entscheidungspraxis und Rechtsprechung zur oligopolistischen Marktbeherrschung wird durch die Bundesregierung geteilt. Sie trägt entscheidend mit dazu bei, einen lückenlosen Wettbewerbsschutz zu gewährleisten. Wie die Europäische Kommission und die Monopolkommission ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Annahme einer oligopolistischen Marktbeherrschung ein aktuelles kollusives Verhalten ebenso wenig voraussetzt wie die Existenz eines strengen Vergeltungsregimes. Andernfalls hätte die oligopolistische. Marktbeherrschung im Fusionskontrollrecht keine wesentliche Bedeutung neben Verhaltensweisen, die ohnehin nach Artikel 81 EGV verboten sind. Entscheidendes Kriterium ist vielmehr wettbewerbsbeschränkendes Parallelverhalten, durch das die Oligopolisten einen nicht kontrollierten wettbewerblichen Verhaltensspielraum erhalten. Dabei stellt die Europäische Kommission zu Recht auf Kriterien wie Marktkonzentration, Markttransparenz, Marktwachstum, Produkthomogenität, Innovationsrate, Marktzutrittsschranken und Nachfragemacht ab. Die Bundesregierung stimmt insoweit auch der Verbotsentscheidung der Kommission im Verfahren Airtours/First Choice zu. Zurzeit ist diese Entscheidung allerdings vor dem EuG rechtshängig.

54. Die Monopolkommission äußert sich schließlich zur Weiterentwicklung der europäischen Fusionskontrolle. Kritisch bewertet sie die seinerzeit geplante Bekanntmachung der Europäischen Kommission, mit der unbedenkliche Zusammenschlüsse durch bloßen Fristablauf im Sinne des Artikel 10 Abs. 6 FKVO freigegeben werden sollten. Auch Überlegungen innerhalb der Europäischen Kommission, im Rahmen der Fusionskontrolle eine Gruppenfreistellungsverordnung einzuführen, steht sie ablehnend gegenüber. Eine Aufgabe der Anmeldepflicht würde dazu führen, dass den zuständigen Dienststellen wesentliche Informationen über Zusammenschlussvorhaben, beteiligte Unternehmen, betroffene Märkte und Wettbewerbswirkungen vorenthalten würden. Die nachträgliche Überprüfung von Zusammenschlüssen sei ferner mit zahlreichen Problemen verbunden, wie gerade die deutschen Erfahrungen belegten (Tz. 609).

Die Bundesregierung stimmt hiermit überein. Dies gilt namentlich mit Blick auf eine etwaige Gruppenfreistellungsverordnung im Bereich der Fusionskontrolle. Soweit die Behandlung so genannter unproblematischer Zusammenschlüsse im vereinfachten Verfahren nach geltendem Recht betroffen ist, sieht die letztlich beschlossene Bekanntmachung (ABl. C 217 vom 29. Juli 2000, S. 32) allerdings keine Freigabe durch bloßen Fristablauf vor, sondern durch eine Kurzformentscheidung im Sinne des Artikel 6 Abs. 1 b FKVO. Dies kommt den Vorstellungen der Bundesregierung entgegen. Auch derartige Kurzformentscheidungen erfordern nach Artikel 253 EGV ein Mindestmaß an konkret-individueller Begründung. Die Bundesregierung begrüßt auch, dass die Kommission immer dann eine ausführliche Entscheidung erlassen wird, wenn ein Mitgliedstaat oder ein Dritter innerhalb bestimmter Fristen begründete Bedenken gegen den Zusammenschluss geltend macht (Nr. 9 der Mitteilung). Damit werden die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten und Dritter bei der Bewertung, wann ein unproblematischer Zusammenschluss vorliegt, sichergestellt.

10 Jahre nach Einführung der europäischen Fusionskontrolle hat die Europäische Kommission eine umfangreiche Überprüfung der Fusionskontrollverordnung eingeleitet. Noch im Jahre 2001 beabsichtigt sie, ein konzeptionelles Dokument (Grün/Weißbuch) zur Reform der Fusionskontrollverordnung vorzulegen. Nach Auffassung der Bundesregierung sollten hierbei insbesondere verfahrensrechtliche Reformen im Vordergrund stehen. Zu denken ist hierbei insbesondere an die Überprüfung des fusionskontrollrechtlichen Fristenregimes, das gegenwärtig in vielen Fällen sowohl die beteiligten Unternehmen unter erheblichen Zeitdruck setzt wie auch den Beteiligungsrechten der Mitgliedstaaten im Beratenden Ausschuss nicht angemessen Rechnung trägt. Auch eine Verbesserung der wechselseitigen Verweisungsmöglichkeiten von und an die Kommission nach Artikel 9 und 22 FKVO sollte in die Reformüberlegungen mit einbezogen werden. Damit könnten im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten die Feinsteuerungs- und Dezentralisierungspotentiale dieser Vorschriften weiter ausgeschöpft werden. Demgegenüber ist eine abermalige Senkung der Schwellenwerte und Veränderung der Zuständigkeitskriterien nach Auffassung der Bundesregierung zurzeit nicht angezeigt. Angesichts der im Jahre 1998 erfolgten nicht unerheblichen Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der bekannten Arbeitsbelastung der Merger Task Force hält die Bundesregierung eine abermalige Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Kommission nicht für sachgerecht.

V. Wettbewerb und Regulierung im Medienbereich (Kapitel V)

55. Die Monopolkommission wiederholt ihre Aussage im Hauptgutachten 1996/97, dass die Programmveranstalter von Pay- und Free-TV um die Zuschauergunst

konkurrieren und damit Wettbewerber auf dem Zuschauermarkt sind. Dies entspricht auch der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie in seinem Gutachten zur Offenen Medienordnung. Im Bereich der Werbemärkte bestehe allerdings eine Trennung zwischen Pay-TV und Free-TV, da nur das letztere Werbung enthalte. Das Free-TV weise mit ca. 94 % auch den Schwerpunkt des Gesamtmarktumsatzes von rd. 16 Mrd. DM auf (Pay-TV 1 Mrd. DM, Werbeerlöse 8 Mrd. DM, Fernsehgebühren 7 Mrd. DM; Zahlen jeweils von 1998; vgl. Tz. 611).

Demgegenüber hält das Bundeskartellamt bei der Betrachtung von Pay-TV und Free-TV im Zuschauerbereich weiterhin an der Annahme getrennter Märkte fest. Der Bundesregierung erscheint dies überzeugend. Nach den Feststellungen des BKartA wird trotz einer gewissen Wechselbeziehung zwischen beiden Programmformen der wettbewerbliche Verhaltensspielraum des Pay-TV-Anbieters durch die Free-TV-Programme nicht entscheidend kontrolliert. Immer noch stellen die hohen Kosten für Pay-TV eine nicht unerhebliche Hürde dar. Allerdings könne eine Substitutionskonkurrenz durch die Einzelvermarktung attraktiver Filme über das Internet möglich werden. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission jedoch insoweit zu, als bei der Beurteilung der Strukturen im Fernsehmarkt neben dem Markt für Werbung auch der Zuschauermarkt relevant sein und bei der wettbewerbspolitischen Bewertung der Medienmärkte berücksichtigt werden kann.

56. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass der Markt für Fernsehwerbung in Deutschland faktisch ein Dyopol ist (Kirch 48,8 %, CLT-UFA mindestens 36,4 %; Zahlen aus 1998). Angesichts dieses hoch konzentrierten Marktes komme der Offenhaltung des Marktzugangs zur Sicherung potenziellen Wettbewerbs eine hohe Bedeutung zu. Um den Marktzugang über Dekoder und Programmnavigatoren offen zu halten, regt sie an, eine Missbrauchsaufsicht in Gestalt einer vorübergehenden Präventivkontrolle durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post auf der Grundlage einer sektorspezifischen Regulierung für eine Übergangsphase einzurichten. Unerwünschte Entwicklungen – wie die Abschottung eines Marktes durch nicht offene Dekodertechnologien – ließen sich im nachhinein nur schwer korrigieren. Die Landesmedienanstalten seien dazu nicht die geeigneten Kontrollinstitutionen, da sie nach eigenem Verständnis nur einen medienrechtlichen und inhaltlichen Auftrag hätten. Die Missbrauchsaufsicht solle aber die Offenhaltung der Märkte zum Ziel haben, also ökonomisch ausgerichtet sein (Tz. 615 ff., 626 ff.).

57. Der Rechtsrahmen im Telekommunikationsbereich wird derzeit auf europäischer Ebene überarbeitet. Davon ist auch der Marktzugang über Dekoder und Programmnavigatoren betroffen. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass dieser Marktzugang offen gehalten werden muss. Die endgültigen Regelungen des neuen europäischen Rechtsrahmens sind zurzeit noch nicht absehbar. Nach derzeitiger Einschätzung könnten sich kartellrechtliche Kontrolle und sektorspezifische Regulierung des Zugangs zum Fernsehmarkt während einer Übergangszeit in ihren wettbewerbsfördernden Wirkungen ergänzen. Mittelfristig müsste eine sektorspezifische Regulierung wieder in die allgemeine kartellrechtliche Missbrauchskontrolle zurückgeführt werden. Grundsätzlich sollte die Missbrauchsaufsicht dann bundeseinheitlich durch das Bundeskartellamt wahrgenommen werden (§ 19 Abs. 4 Nr. 4 GWB). Die Landesmedienanstalten, denen mit dem 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine Missbrauchsaufsicht in den Bereich der Zugangstechnologien unter dem Gesichtspunkt der Vielfaltsicherung übertragen wurde, könnten in das Verfahren der allgemeinen Missbrauchsaufsicht durch das BKartA einbezogen werden. Voraussetzling dafür wäre, dass Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Zuständigkeiten und die Gefahr unterschiedlicher Entscheidungen der verschiedenen Aufsichtsbehörden ausgeräumt und die Aufsicht insgesamt transparenter gestaltet wird. Ein Mitentscheidungsrecht der Länder bei der Beurteilung kartellrechtlicher Probleme insbesondere bei den Entscheidungen in der Fusionskontrolle könnte damit allerdings nicht verbunden sein. Eine Mitentscheidungsbefugnis der Länder in wettbewerblichen Fragen würde auch, soweit der Rundfunk als grundsätzliche Länderkompetenz betroffen ist, dem verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung, wonach Bundesverwaltung und Landesverwaltung grundsätzlich zu trennen sind, widersprechen.

58. Für die Medienregulierung empfiehlt die Monopolkommission eine Verschlankung der vorhandenen Regelungen und Institutionen. Im Einzelnen wird die durch Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) geprägte Regulierungspraxis kritisiert. Als Abhilfe wird vorgeschlagen, die Kompetenz für die Vielfaltsicherung und medienspezifische Konzentrationskontrolle bei der KEK – möglicherweise in Zusammenarbeit mit dem BKartA – zu bündeln: Hinsichtlich der längerfristigen Aufgaben der Landesmedienanstalten empfiehlt sie, in einer digitalisierten Medienwelt, in der die Vielfaltsicherung angesichts ausreichender Übertragungskapazitäten an Bedeutung verloren haben wird, die inhaltlichen Kontrollfunktionen der Anstalten auf die Kontrolle der privaten Rundfunkanbieter zu beschränken. Dann sollten auch länderübergreifende Zusammenschlüsse der Medienanstalten mit entsprechenden Kosteneinsparungen und Effizienzgewinnen realisierbar sein (Tz. 618 ff.).

Die Bundesregierung unterstützt den Ansatz einer bundesweit einheitlich angewendeten Konzentrationskontrolle im Medienbereich durch eine kompetenzrechtlich gestärkte KEK, ggf. ergänzt durch eine Zusammenarbeitsregelung mit dem Bundeskartellamt. Die KEK kann ihre Aufgabe nur dann effektiv wahrnehmen, wenn ihre Eigenständigkeit rechtlich abgesichert ist. In der Anhörung zum XIII. Hauptgutachten haben sich bzgl. der KEK auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, DVPKOM und VPRT für den Vorschlag der Monopolkommission ausgesprochen.

Für den Fall, dass sich längerfristig die Bedeutung der Vielfaltsicherung als Aufgabe der Landesmedienanstalten wandelt, hält auch die Bundesregierung eine Bündelung der Aufsicht der Länder und eine stärkere Koordinierung mit den Aufsichtsorganen des Bundes für erstrebenswert. Dadurch könnte die Effektivität der medienrechtlichen Regulierungspraxis im Interesse des Medienstandorts Deutschland verbessert und die Regulierung vereinfacht werden. Auch hier ist allerdings das verfassungsrechtliche Verbot der Mischverwaltung (vgl. Rz. 57) zu beachten.

Das Problem der Frequenzverwaltung wird sich nach Ansicht der Monopolkommission mit dem Übergang zur digitalen Technik mittelfristig weitgehend entschärfen; möglicherweise gäbe es allerdings für eine Übergangsfrist noch einen Frequenzmangel. Wo immer möglich, sollte der Markt über die Allokation knapper Ressourcen entscheiden und nicht ein administrativer Prozess. Dies entspricht auch der grundsätzlichen Auffassung der Bundesregierung.

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der medienrechtlichen Regulierung teilt die Bundesregierung die Haltung der Monopolkommission, den Kabelnetzbetreibern weitgehende Verfügungsgewalt über die Übertragungskapazitäten zu überlassen. Ansonsten würde das wichtigste Anreizelement zur Tätigung der hohen für die Herstellung eines interaktiven Kabelnetzes erforderlichen Investitionen wegfallen. Der in der sog. „must-carry-Regelung“ des Rundfunkänderungsstaatsvertrages definierte digitale Bereich darf daher nicht weiter ausgedehnt werden. Ein Kabelbetreiber, der nur noch über weniger als zwei Drittel der von ihm geschaffenen Kapazitäten frei entscheiden dürfte, hätte nur noch eine verringerte Bereitschaft zur Durchführung der Investitionen. Mit ca. 20 Mio. angeschlossenen Haushalten hat gerade das Breitbandkabelnetz ein hohes Wettbewerbspotenzial. Nach einer technischen Aufrüstung könnte das Netz nicht nur als optimales breitbandiges Zugangsnetz für das Internet dienen, sondern auch als wettbewerbliche Alternative zum örtlichen Telefonnetz der Deutschen Telekom.

59. Die Monopolkommission sieht in der von der Bundesregierung eingeleiteten Digitalisierung des Rundfunks bis zum Jahre 2010 Vorteile in Form der Vervielfachung der Übertragungskapazitäten und der Möglichkeit, interaktive Angebote einzuführen sowie die Durchführung von Pay-TV zu stärken (Tz. 626). Um den Übergang zum digitalen Rundfunk zu erleichtern, hat die Bundesregierung bereits Ende 1997 die „Initiative Digitaler Rundfunk“ (IDR) gegründet, die diesen Entwicklungsprozess fördern und vorantreiben soll. Das Startszenario 2000, das die IDR anlässlich der EXPO 2000 in Hannover durch den Bundeswirtschaftsminister der Öffentlichkeit vorgestellt hat, enthält einen im Konsens mit den Beteiligten erstellten Digitalisierungs-Rahmenplan, welcher auf dem dort abgehaltenen Symposium von den Teilnehmern im Grundsatz begrüßt wurde. Die Bundesregierung sieht dies als eine Bestätigung ihrer bisherigen Strategie an. Schwerpunktarbeiten des kommenden Jahres werden Einführung und Kundenbetrieb des digitalen terrestrischen Fernsehens in ausgewählten Regionen Deutschlands sein. Diese sog. „Netzinseln“ sollen dann sukzessive im Laufe der nächsten Jahre zu einer geschlossenen, bundesweiten Infrastruktur zusammenwachsen. Daneben fördert die IDR weiterhin die Marktdurchdringung des digitalen Hörfunks (DAB) und des digitalen Fernsehens über Kabel und Satellit. Nach derzeitigen Planungen wird die DAB-Infrastruktur im Jahre 2004 bundesweit verfügbar sein; der Digitalisierungsprozess in den Kabel- und Satellitennetzen wird möglicherweise schon deutlich vor dem Jahre 2010 abgeschlossen werden können. Dies wird zu einer weiteren Belebung der Rundfunk- und Medienwirtschaft führen.

Die Digitalisierung des Rundfunks ist jedoch nur im internationalen Rahmen umsetzbar. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Neuordnung des europäischen Rundfunk-Frequenzspektrums. Durch eine internationale Frequenzplanungskonferenz soll im Jahre 2005 auf Basis des sog. Stockholmer Abkommens von 1961 die Verteilung der Rundfunkfrequenzen für die künftige digitale Nutzung vorgenommen werden.

60. Die Monopolkommission befürwortet ein von der Wettbewerbsdirektion der EU-Kommission im Herbst 1998 zur Diskussion gestelltes Modell, wonach die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausschließlich durch öffentliche Mittel vorgeschlagen wird (Tz. 630). Ein solches Modell hätte einerseits den Vorteil einer klaren Grenzziehung zwischen dem Bereich, der dem öffentlichen Auftrag unterliegt, und anderen außerhalb des öffentlichen Auftrags gelegenen Bereichen, wie z. B. die Durchführung eines Medienparks etc. Damit könnte auch den Vorschriften der Transparenz-Richtlinie der EU-Kommission besser Rechnung getragen werden.

Eine Finanzierung ausschließlich durch öffentliche Mittel würde allerdings bedeuten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Anbieter für Werbesendungen ausfallen würde. Das würde von der werbenden Wirtschaft und der Werbewirtschaft nachteilig gesehen. Die Unternehmen würden sich dann auch (wie schon in Tz. 615 ff. und 626 ff. festgestellt) auf der Anbieterseite dem faktischen Dyopol aus der Kirch-Gruppe und CLT-UFA ausgeliefert sehen. Dies ist aus Gründen des Wettbewerbs für Werbeleistungen im Rundfunk nicht hinnehmbar. Deshalb ist das von der Monopolkommission befürwortete Modell der Wettbewerbsdirektion der EU-Kommission letztlich kritisch zu bewerten.

61. Die Monopolkommission fordert einen vollständigen Rückzug der DTAG aus dem Kabelnetz, da nur dann ein Infrastrukturwettbewerb zwischen Telefon- und Breitbandnetz wirksam werde und die Entgeltregulierung reduziert werden könnte. Die Zurückbehaltung einer Sperrminorität in den Verträgen über die regionale Veräußerung von Kabelnetzen hält sie nicht für ausreichend, da die DTAG erkennbar noch strategische Interessen habe, auf die Nutzung des Kabels im Sinne einer Beschränkung des Wettbewerbs Einfluss zu nehmen (Tz. 646).

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass ein Ausbau des Kabelnetzes mit der Folge eines Infrastrukturwettbewerbs im Interesse der flächendeckenden Einführung neuer digitaler und interaktiver elektronischer Angebote gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Die DTAG hat angekündigt, auch die noch in ihrem Alleineigentum verbliebenen regionalen Kabelgesellschaften zu veräußern. Ob die in bisherigen Veräußerungsverträgen vorgesehene Sperrminorität einem Infrastrukturwettbewerb entgegensteht, lässt sich nicht pauschal beurteilen, sondern hängt davon ab, welche Einflussmöglichkeiten das jeweilige Vertragswerk insgesamt der DTAG einräumt. In der Freigabeentscheidung zum Zusammenschluss NetCologne/Callahan NRW vom April 2001 hat das Bundeskartellamt die Auffassung vertreten, dass die DTAG aufgrund ihrer Minderheitsbeteiligung keinen wettbewerblich erheblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik von CNRW ausüben könne. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. In einem Eilverfahren hat das OLG Düsseldorf den Zusammenschlussparteien den Vollzug der Freigabeentscheidung untersagt. Die Bundesregierung kann im Übrigen auf einzelne Veräußerungsvorgänge keinen Einfluss nehmen.

VI. Buchpreisbindung (Kapitel VI)

62. Die Monopolkommission setzt sich eingehend mit dem System der Buchpreisbindung auseinander. § 15 Abs. 1 GWB nimmt Verlagserzeugnisse von dem Verbot der vertikalen Preisbindung (§ 14 GWB) aus und ermöglicht somit, den Endkundenpreis zu fixieren. Die Monopolkommission untersucht die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf dem deutschen Buchmarkt sowie in einer Reihe von europäischen Ländern. In ihrer wettbewerbspolitischen Analyse kommt sie zu dem Schluss, dass die Buchpreisbindung zu nachteiligen Einschränkungen des Wettbewerbs führe, die nicht durch kulturpolitische Vorteile aufgewogen würden. Stattdessen seien weniger einschneidende Maßnahmen wie die unverbindliche Preisempfehlung ausreichend (Tz. 751), die ggf. durch staatlich oder privat finanzierte Förderinstrumente zugunsten des Buches ergänzt werden könnten (Tz. 743 ff.).

63. Die Bundesregierung teilt die negative Bewertung der Buchpreisbindung durch die Monopolkommission nicht. Die praktischen Erfahrungen belegen vielmehr, dass die Buchpreisbindung nicht zu negativen Marktergebnissen führt, insbesondere nicht mit Blick auf die Verbraucherpreise für Bücher. Andererseits ist die Buchpreisbindung kulturpolitisch gerechtfertigt. Sie ist das kulturpolitische Instrument zur Förderung der Titelvielfalt und der flächendeckenden Versorgung mit dem Kulturgut. Andere Förderinstrumente scheinen demgegenüber weniger geeignet, das gleiche Ziel zu erreichen.

64. Nach Auffassung der Monopolkommission hat die Buchpreisbindung eine massive Konzentrationsentwicklung im deutschen Verlagswesen nicht verhindert. So fielen 1997 auf die 240 größeren Verlage, d. h. 7,2 % der Gesamtzahl der Unternehmen, etwa 87 % der zu versteuernden Umsatzerlöse. Damit sei die Konzentration im Verlagswesen erheblich höher als beispielsweise im Handel (Tz. 664).

Tatsächlich belegen diese Zahlen keine negative Bewertung der Buchpreisbindung. Es ist vielmehr erstaunlich, dass die 240 größten Verlage nur 7,2 % der Gesamtzahl der Unternehmen ausmachen, was ausgesprochen wenig ist. Zu Zwecken der Konzentrationsermittlung wird im Allgemeinen auf die größten 10 oder 20 Unternehmen abgestellt. Hier zeigt sich, dass auf die 20 größten Verlage im von der Monopolkommission herangezogenen Vergleichsjahr 1997 ca. 50 % der Umsätze entfielen, während es beispielsweise in den USA – ohne Buchpreisbindung – 94 % waren. Insgesamt deutet dies vielmehr auf die konzentrationshemmende Wirkung der Buchpreisbindung hin.

65. Als weiteres Argument führt die Monopolkommission an, der preisbindungsfreie britische Buchmarkt sei der Markt mit der weltweit höchsten Titelvielfalt (Tz. 746). Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, dass insbesondere aufgrund der in Großbritannien erhältlichen Produktion aus anderen englischsprachigen Ländern, insbesondere den USA, das Volumen der verfügbaren Titel zwangsläufig sehr hoch ist.

Mit Blick auf den schwedischen Buchmarkt stellt die Monopolkommission zu Recht fest, dass dort die Aufhebung der Buchpreisbindung zu einem Rückgang der Neuerscheinungen geführt hat, die den Anstoß zu einem umfassenden Subventionssystem gegeben hat (Tz. 675). Die Entwicklung in Schweden, die einen ganz und gar unerwünschten Vorgang beschreibt, spricht aus Sicht der Bundesregierung ganz entschieden für die Aufrechterhaltung der Buchpreisbindung in Deutschland. So ist das deutsche Verlagswesen der einzige Bereich der Kulturwirtschaft, der keine staatlichen Subventionen benötigt. Auch weitere Entwicklungen auf dem schwedischen Buchmarkt, insbesondere ein langandauerndes „Händlersterben“ in Verbindung mit dem Vordringen von Ketten und von Großverlagen abhängigen Buchclubs (Tz. 728 ff.) lassen das schwedische Modell nicht nachahmenswert erscheinen.

66. Einwände erhebt die Monopolkommission auch gegen die Förderung der Titelvielfalt. Dies sei ökonomisch kritisch zu bewerten, da ein zu hoher Anteil an volkswirtschaftlichen Ressourcen in eine „zu breite Titelpalette“ fließen könne (vgl. Tz.739). Dieser Einschätzung widerspricht die Bundesregierung nachdrücklich. Die Titelvielfalt ist Ausdruck kultureller Vielfalt und ein ganz wesentliches kulturpolitisches Ziel. Das Buch ist sowohl Wirtschafts- als auch Kulturgut. Es vermittelt einen geistigen Inhalt; seine Verbreitung prägt die kulturelle Verfassung einer Gesellschaft ganz entscheidend mit. Die Vielfalt des literarischen Angebots wird gerade durch die Preisbindung gewährleistet. Sie erlaubt auch das Verlegen von Titeln in kleiner Auflage, die durch die „Mischkalkulation“ der Verlage mitfinanziert werden. Die von der Monopolkommission empfohlene unverbindliche Preisempfehlung hätte diese Effekte nicht und wäre daher als Ersatz für die Buchpreisbindung ungeeignet.

67. Hinzu kommt, dass auch die Monopolkommission keine eindeutig negativen Marktergebnisse der Buchpreisbindung nachweisen kann. Sie hält zwar eine preissteigernde Wirkung „theoretisch“ für naheliegend (vgl. Tz. 733). Diese lässt sich jedoch nach den Erkenntnissen der Bundesregierung in der Praxis nicht feststellen. Regelmäßig sind die Durchschnittspreise bei der Buchpreisbindung niedriger und die Titelvielfalt größer als in Ländern ohne Preisbindung.

68. Die von der Monopolkommission in Tz. 749 angesprochene Frage der Lückenlosigkeit der Buchpreisbindung hat sich zwischenzeitlich durch das Inkrafttreten des „Gesetzes zur Sicherung der nationalen Buchpreisbindung“ zum 1. Juli 2000 erledigt. § 15 Abs. 1 Satz 4 GWB stellt nunmehr klar, dass eventuelle europarechtlich zwingende Lücken der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit einer nationalen Buchpreisbindung in Deutschland nicht entgegenstehen. Gleichwohl hat die EU-Kommission die von ihr ursprünglich in Aussicht gestellte Bestätigung, dass die Neufassung von § 15 Abs. 1 GWB mit dem europäischen Kartellrecht in Einklang steht, bisher verweigert. Die Bundesregierung strebt daher nunmehr ein eigenes nationales Buchpreisbindungsgesetz an, vergleichbar mit den Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten wie u. a. in Frankreich, Italien und Österreich.

VII. Megafusionen (Kapitel VII)

69. Mitte der 90er-Jahre hat eine Fusionswelle eingesetzt, deren quantitatives Ausmaß frühere Wellen weit übertrifft. Das Transaktionsvolumen der weltweit erfassten Zusammenschlüsse und Übernahmen erreichte im Jahre 1998 mit 2,4 Billionen US-$ das Fünffache dessen, was in den frühen 90er-Jahren erreicht wurde. Die Monopolkommission hat daher ein eigenes Kapitel dem Thema Megafusionen gewidmet. Megafusionen werden dabei definiert als Zusammenschlüsse von Großunternehmen mit grenzüberschreitenden Charakter, ohne dass bestimmte Mindestwerte für Umsatz, Kaufwert, Anzahl der Beschäftigten oder Marktanteile angegeben werden könnten (Tz. 756).

70. Als Gründe für die derzeitige Fusionswelle sieht die Monopolkommission in erster Linie Änderungen der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen (insbesondere die Öffnung der Märkte für Telekommunikation, Medien, Energieversorgung, Luftverkehr, Versicherungen und Bankdienstleistungen), das grenzüberschreitende Zusammenwachsen räumlich getrennter Märkte (Globalisierung), den technischen Wandel (zunehmende Bedeutung von Größen- und Verbundvorteilen in der pharmazeutischen Industrie, der Automobilindustrie und im Bank- und Börsenwesen), neue technische Entwicklungen (in der Biotechnologie, dem Finanzsektor und der Informationstechnologie), verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten von Übernahmen durch Aktientausch infolge des Börsenbooms im Berichtszeitraum und Veränderungen der Anreizsysteme für Manager (Tz. 777 ff.). Das entspricht im Wesentlichen der Analyse der Bundesregierung.

71. Megafusionen können nach Einschätzung der Monopolkommission volkswirtschaftliche Chancen bieten, da das neue Unternehmen anders, möglicherweise besser arbeiten kann als die beiden alten. Hier liege ein wesentlicher Unterschied zu Kartellen, bei denen die Unternehmensstrukturen unverändert blieben und nur wettbewerbsbeschränkende Effekte vorkämen (Tz. 785). Andererseits weist die Monopolkommission jedoch auch darauf hin, dass aus betriebswirtschaftlicher Perspektive Fusionen nicht generell als gewinnsteigernd bezeichnet werden können. Insbesondere bei Großfusionen habe nur knapp die Hälfte aller untersuchten Fusionen zu einer Profitabilitätsverbesserung der beteiligten Unternehmen geführt (Tz.787). In wettbewerbspolitischer Hinsicht sei im Ergebnis das geltende fusionskontrollrechtliche Instrumentarium ausreichend, um die von Megafusionen ausgehenden Gefahren für den Wettbewerb abzuwehren (Tz. 789).

72. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung. Fusionen unterliegen nach deutschem und europäischem Recht einem präventiven Erlaubnisvorbehalt. Sie sind freizugeben, es sei denn, sie führen zur Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung. Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich das Instrumentarium der Fusionskontrolle in der Vergangenheit bewährt; es ist im Grundsatz auch für die Bewertung von Megafusionen geeignet. Aus Sicht der Bundesregierung wird damit zugleich deutlich, dass Erfolg oder Misserfolg eines Unternehmenszusammenschlusses unternehmerische Chance bzw. Risiko sind. Der Staat bzw. hoheitliche Wettbewerbsbehörden sind erst dann zum Handeln aufgerufen, wenn mit Unternehmenszusammenschlüssen Risiken für die Volkswirtschaft als Ganzes verbunden sind, die in der Vermachtung von Märkten liegen.

73. Vor diesem Hintergrund warnt die Monopolkommission zu Recht davor, Effizienzauswirkungen von Zusammenschlüssen bei der Kontrolle im Einzelfall, etwa in Form einer „efficience defence“ zu berücksichtigen (Tz. 789). Zuzustimmen ist ihr auch, wenn sie in der Aufnahme von Kriterien zur Erfassung der wirtschaftlichen Größe und der politischen Macht von Unternehmen nicht den geeigneten Weg sieht, um gesellschaftspolitischen Risiken und Gefahren Rechnung zu tragen (Tz. 796). Denn es ist kaum möglich, das gesellschaftspolitische Gefährdungspotenzial unternehmerischer Macht in praxistauglichen abstrakt-generellen Regeln zu erfassen. Die Bundesregierung ist daher weiterhin der Ansicht, dass das geltende fusionskontrollrechtliche Instrumentarium, wie bisher, den gesellschaftspolitischen Zielen der Fusionskontrolle mitentspricht.

74. Soweit Megafusionen Auswirkungen auf mehrere Jurisdiktionen haben, ist nach Ansicht der Monopolkommission eine verstärkte bilaterale Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden einer Vereinheitlichung des Wettbewerbsrechts vorzuziehen, da ansonsten eine Absenkung des materiellen Schutzniveaus zu befürchten sei (Tz. 807). Durch bilaterale Abkommen der Wettbewerbsbehörden

könnten Transaktionskosten der Unternehmen verringert, Vollzugslücken geschlossen und der Austausch von Informationen verbessert werden (Tz. 800, 801). Durchsetzungskonflikte habe es bisher kaum gegeben. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Wettbewerbsbehörden die Auswirkungen von grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen durch Auflagen und Bedingungen gezielt den regionalen Erfordernissen anpassen können (Tz. 802).

75. Die Bundesregierung teilt die positive Bewertung der bilateralen Zusammenarbeit, insbesondere des Bundeskartellamtes, mit anderen Wettbewerbsbehörden, gerade auch im Bereich der Fusionskontrolle. Anders als die Monopolkommission ist sie jedoch der Auffassung, dass bilaterale Abkommen allein auf Dauer in einer globalisierten Weltwirtschaft nicht ausreichend sind. Angesichts einer ständig zunehmenden Anzahl von Ländern mit eigenen Wettbewerbsgesetzen, darunter verstärkt auch solche mit eigenen Fusionskontrollregeln, wird die Notwendigkeit, ein „multilaterales Dach“ für die Zusammenarbeit zu schaffen, immer größer. Die Bundesregierung unterstützt daher den Vorschlag der EU-Kommission für ein „Multilateral Framework Agreement an Competition Policy“, den diese in die WTO-Arbeitsgruppe Handel und Wettbewerb eingebracht hat. Der Vorschlag der EU-Kommission zielt nicht auf eine umfassende Vereinheitlichung der nationalen Wettbewerbsrechte. Vielmehr sollen gemeinsame Standards für bestimmte grundlegende kartellrechtliche Regelungsbereiche geschaffen werden (Nichtdiskriminierung, Transparenz, klare Definition der Ausnahmebereiche, Verfolgung von „hardcore“-Kartellen), die Kooperation der Wettbewerbsbehörden im Einzelfall verbessert (Regeln über Informationsaustausch, Konsultationsmechanismen etc.) und technische Hilfe für Entwicklungsländer geleistet werden. Zwar klammert der Vorschlag der EU-Kommission spezifische Regeln für den Bereich der Fusionskontrolle aus, die Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation und der technischen Hilfe sind jedoch horizontal relevant und damit gerade auch für den Bereich Fusionskontrolle wirksam. Im Übrigen zielt der Vorschlag der EU-Kommission ausdrücklich auf die Schaffung wettbewerbsrechtlicher Mindeststandards. Eine Absenkung des materiellen Schutzniveaus auf nationaler Ebene ist daher durch ein multilaterales Abkommen auf WTO-Ebene nicht zu befürchten.



Druck: MuK. Medien- und Kommunikations GmbH, Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28 / 3 82 08 40, Telefax: 02 28 / 3 82 08 44
ISSN 0722-8333